

Tilburg University

Eenheid in verscheidenheid?

Oudenaarden, T.A.

Publication date:
2008

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Oudenaarden, T. A. (2008). *Eenheid in verscheidenheid? De juridische betekenis van de doelstelling van behoud van biologische diversiteit in het Biodiversiteitsverdrag*. Wolf Legal Publishers (WLP).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Eenheid in verscheidenheid?

**De juridische betekenis van de doelstelling
van behoud van biologische diversiteit
in het Biodiversiteitsverdrag**



Eenheid in verscheidenheid?

**De juridische betekenis van de doelstelling van behoud van
biologische diversiteit in het Biodiversiteitsverdrag**

T.A. Oudenaarden

ISBN: 978-90-5850-365-7

Uitgeverij:

Willem-Jan van der Wolf
René van der Wolf

Illustratie omslag: Floor van Veen



Postbus 31051
6503 CB Nijmegen
www.wolfpublishers.nl
wlp@hetnet.nl

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur en de uitgever.

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Eenheid in verscheidenheid?

De juridische betekenis van de doelstelling van behoud
van biologische diversiteit in het Biodiversiteitsverdrag

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Tilburg,
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. F.A. van der Duyn Schouten,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan
van een door het college voor promoties
aangewezen commissie
in de aula van de Universiteit
op woensdag 25 juni 2008 om 16.15 uur

door

Timon Antonie Oudenaarden

geboren op 11 januari 1972
te Hengelo (O)

Promotor: prof.mr. J.M. Verschuuren

Voorwoord

Dit boek is het resultaat van een project dat deel uitmaakte van een mede door NWO gefinancierd PIONIER-programma, getiteld 'The Importance of Ideals in Law, Morality and Politics', waaraan tussen 1996 en 2002 aan de Universiteit van Tilburg (toen nog 'Katholieke universiteit Brabant') door een groep onderzoekers werd gewerkt. Doelstelling van dit interdisciplinaire programma was het voor het voetlicht brengen van de rol die idealen, naast onder meer regels en beginselen, kunnen spelen in theorievorming omtrent recht, moraal en politiek. Met betrekking tot het behoud van biodiversiteit, dat volgens de binnen het programma gehanteerde omschrijving als ideaal kan worden aangemerkt, werd vooral de vraag interessant gevonden op welke manier een ideaal met een relatief zo korte geschiedenis een rol kan spelen in een vakgebied dat zo zeer in ontwikkeling is als het (internationale) milieu- en natuurbeschermingsrecht. Die vraag heeft dan ook aan de basis gelegen van het nu voorliggende boek. De uiteindelijke uitwerking heeft vooral de vorm gekregen van een zoektocht naar de betekenis die de, zo aansprekende maar zo weinig concrete, doelstelling van biodiversiteitsbehoud kan hebben voor het geldend recht op het gebied van de natuurbescherming. Een stimulans daarbij vormde de constatering dat beschouwingen en commentaren op het Biodiversiteitsverdrag, het belangrijkste document waarin het behoud van biodiversiteit als doelstelling is vastgelegd, over het algemeen ofwel ervan uitgaan dat het verdrag hét logische sluitstuk vormt van de ontwikkeling van het natuurbeschermingsrecht en daarmee een soort allesomvattend kader vormt, ofwel het als betekenisloos terzijde leggen onder verwijzing naar het vage en voorwaardelijke karakter van de bepalingen die erin zijn opgenomen. Een minder oppervlakkige en serieuzere analyse van het verdrag en de daaraan ten grondslag liggende doelstelling van biodiversiteitsbehoud, en van de manier waarop beide kunnen doorwerken in het internationale en nationale recht, ontbrak. Dit boek is een poging om althans deels in dat gemis te voorzien. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van het meer rechtstheoretische werk van andere leden van de onderzoeksgroep, in het bijzonder met betrekking tot de rol die beginselen in dit opzicht kunnen spelen.

Twijfels die ik had over het wel of niet beginnen aan dit onderzoeksproject hielden vooral verband met het beeld van wetenschappelijk onderzoek als een in essentie eenzame aangelegenheid, hoofdzakelijk uit te voeren achter de pc in de studeerkamer of in de stilte van de bibliotheek. De vrees daarvoor bleek ongegrond. De onderzoeksgroep waarin ik aan het Schoordijk Instituut terechtkwam bleek een divers en stimulerend gezelschap, waarbinnen alle ruimte was voor discussie en gezamenlijke projecten, en daarnaast ook voor de nodige gezelligheid. Een bijzondere rol (op beide vlakken) was daarbij weggelegd voor de andere binnen de onderzoeksgroep werkzame aio's, van wie ik Sanne Taekema, Wouter de Been, Margreth de Bonth, Peter Blok, Caroline Raat en Bertjan Wolthuis met name wil noemen. Van de overige leden verdient Wibren van der Burg afzonderlijk vermelding, vanwege de wijze waarop hij als programmaleider de onderzoeksgroep ook daadwerkelijk tot een groep, in plaats van een losse verzameling onderzoekers, wist te maken. Jonathan Verschuuren heeft als promotor op de momenten dat dat nodig was intensief met mij meegedacht, waarin hij soms zo ver ging dat hij mijn ideeën en teksten enthousiast verdedigde tegen door mij aangedragen kritiek. Dat beiden, ondanks de vertraging die de uitvoering van het project

heeft ondervonden, vertrouwen hebben gehouden in de goede afloop, heb ik als een geweldige steun ervaren.

Het plotselinge overlijden op 24 februari 2005 van mijn eerste promotor, Piet Gilhuis, bracht mee dat ik zijn kritische, en daardoor te meer waardevolle, commentaar in de laatste fase van het onderzoek heb moeten missen. Piets belangstelling voor en betrokkenheid bij het project en zijn vragen en opmerkingen zijn niettemin van grote betekenis geweest voor de totstandkoming van dit proefschrift.

Uiteraard zijn er ook in meer huiselijke kring mensen wier steun – in verschillende verschijningsvormen – tijdens het schrijven cruciaal is geweest. Daarbij denk ik aan mijn ouders en mijn schoonouders, maar vooral aan Anna en aan Marit, Emma en Irene, zonder wie ik het al lang geleden zou hebben opgegeven. Ik ben hen daar immers dankbaar voor.

De tekst is afgesloten op 1 december 2007. Incidenteel is nog materiaal van later datum verwerkt.

Den Haag, 22 maart 2008

Voorwoord	v
Inhoudsopgave	vii
Afkortingenlijst	x
1. Behoud van biologische diversiteit: eenheid in verscheidenheid..?	
1. Het Biodiversiteitsverdrag: veelomvattend maar vaag	1
2. Op zoek naar een gemeenschappelijk kader	5
3. De inhoudelijke betekenis van 'behoud van biodiversiteit'	7
4. Het stellen van prioriteiten, 'The agony of choice':	8
5. Biodiversiteitsbehoud en de rol van beginselen	9
5.1 <i>Duurzame ontwikkeling als ideaal</i>	9
5.2 <i>Behoud van biodiversiteit: een rol voor beginselen?</i>	14
6. Vraagstelling en opzet van het onderzoek	15
2. Wat betekent 'behoud van biologische diversiteit'?	
1. Inleiding	19
2. 'Behoud'	19
2.1 <i>Twee soorten behoud: 'conservation' en 'preservation'</i>	19
2.2 <i>'Conservation' in juridische teksten</i>	21
2.3 <i>Behoud en duurzaamheid</i>	27
2.4 <i>Conclusie</i>	31
3. 'Biologische diversiteit'	31
3.1 <i>De definitie van het Biodiversiteitsverdrag</i>	31
3.2 <i>Niveaus en aspecten van diversiteit</i>	33
3.3 <i>Tastbare en niet-tastbare biodiversiteit</i>	37
3.4 <i>Conclusie</i>	39
4. 'Behoud van biodiversiteit' als doelstelling	39
5. Conclusie	42
3. Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit	
1. Inleiding	45
2. Wat voorafging: totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag	45
3. Overzicht van de verdragsbepalingen	50
4. Criteria voor het stellen van prioriteiten	61
4.1 <i>Ontbreken van een Biodiversiteitslijst</i>	61
4.2 <i>Uitwerking in het Verdrag: artikel 7 en Bijlage I</i>	62
4.3 <i>Uitwerking in de artikelen 8-10</i>	63
5. Beginselen in het Biodiversiteitsverdrag	66
5.1 <i>'The "things" lawyers call principles'</i>	66
5.2 <i>Beginselen in het Biodiversiteitsverdrag</i>	73
6. Conclusies	93
6.1 <i>Prioriteiten stellen</i>	93
6.2 <i>Rol van beginselen</i>	94

4. Uitwerking van biodiversiteitsbehoud door de Conferentie van Partijen

1. Inleiding	99
2. Prioriteiten in de COP-beslissingen	99
2.1 <i>De Conferentie van Partijen</i>	99
2.2 <i>Uitwerking van artikel 7 onder a en bijlage I</i>	100
2.3 <i>Indicatoren</i>	104
3. Beginselen in de COP-beslissingen	107
4. De ecosysteembenadering: 'a fundamental paradigm'	116
5. Conclusies	120
5.1 <i>Prioriteiten stellen</i>	120
5.2 <i>Rol van beginselen</i>	121

5. Biodiversiteitsbehoud buiten het kader van het Biodiversiteitsverdrag I: Het stellen van prioriteiten

1. Inleiding	123
2. Onderzochte instrumenten	123
2.1 <i>UNESCO Man and the Biosphere-programma</i>	124
2.2 <i>World Conservation Strategy</i>	126
2.3 <i>Wereldnatuurhandvest</i>	126
2.4 <i>Our Common Future en rapport Experts Group</i>	127
2.5 <i>Caring for the Earth</i>	128
2.6 <i>Global Biodiversity Strategy</i>	129
2.7 <i>Agenda 21</i>	129
2.8 <i>IUCN Draft International Covenant</i>	130
2.9 <i>Pan-Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie</i>	131
2.10 <i>Biodiversiteitsstrategie Europese Unie</i>	132
3. Prioriteiten	133
4. Conclusie	145

6. Biodiversiteitsbehoud buiten het kader van het Biodiversiteitsverdrag II: Rol van beginselen

1. Inleiding	149
2. Beginselen algemeen	149
3. Specifieke beginselen	151
3.1 <i>Permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen</i>	151
3.2 <i>Gemeenschappelijke zorg voor de mensheid</i>	154
3.3 <i>Preventiebeginsel</i>	156
3.4 <i>Beginsel van bestrijding aan de bron</i>	158
3.5 <i>Voorzorgsbeginsel</i>	160
3.6 <i>Samenwerkingsbeginsel</i>	163
3.7 <i>Integratiebeginsel</i>	170
3.8 <i>Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden</i>	175
3.9 <i>Intrinsieke waarde</i>	179
3.10 <i>Beginsel van primaat van in situ-behoud</i>	184
3.11 <i>Ecosysteembenadering</i>	187

4. Conclusies	192
4.1 <i>Algemeen</i>	192
4.2 <i>Specifieke beginselen</i>	193
4.3 <i>Slotsom</i>	195
7. Conclusies	197
Summary	207
Literatuur	211
Bijlage	225

Gebruikte afkortingen

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CBD	Convention on Biological Diversity
CCAMLR	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CfE	Caring for the Earth
CHM	Clearing House Mechanism
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
COP	Conference of the Parties
EG	Europese Gemeenschap
EGEL	Experts' Group on Environmental Law
EIA	Environmental Impact Assessment
EKI	Ecologische Kapitaalindex
ETS	European Treaty Series
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agricultural Organisation of the United Nations
GA	General Assembly
GBS	Global Biodiversity Strategy
GC	Governing Council
ICC	International Co-ordinating Council (MAB)
IEL	International Environmental Law – Multilateral Treaties
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
INC	Intergovernmental Negotiating Committee
IUCN	International Union for the Conservation of Nature – The World Conservation Union
IUPGR	International Undertaking on Plant Genetic Resources
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten
MAB	Programme on Man and the Biosphere (UNESCO)
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
MSY	Maximum Sustainable Yield
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
Pb EG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PEBLDS	Pan-Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie
PEEN	Pan-Europees Ecologisch Netwerk
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice
SPA	Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNGA	United Nations General Assembly
VN	Verenigde Naties

WCED	World Commission on Environment and Development
WCS	World Conservation Strategy
WNF	Wereldnatuurfonds
WNH	Wereldnatuurhandvest
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Behoud van biologische diversiteit: eenheid in verscheidenheid..?

1. Het Biodiversiteitsverdrag: veelomvattend maar vaag

Op 27 juli 2004 maakte het *Natural History Museum* in Londen bekend dat het was begonnen met het aanleggen van een verzameling van genetisch materiaal van *alle* diersoorten die met uitsterven worden bedreigd.¹ Als eerste werd het DNA opgeslagen van de Arabische oryx *Oryx dammah*, het gele zeepaardje *Hippocampus kuda*, de Socorro-treurduif *Zenaida graysoni* en nog enkele andere soorten. Geen van deze dieren komt nog in het wild voor. De oorzaken van hun bijna- uitsterven variëren van het verdwijnen van hun leefgebied tot overbejaging of overbevissing en de introductie van roofdieren, waarbij in sommige gevallen natuurlijke oorzaken zoals epidemieën de situatie nog verergerden. Vaak was er sprake van een combinatie van factoren: dat de Arabische oryx is verdwenen komt door toegenomen verwoestijning en overbejaging, maar ook door het voortdurend optreden van oorlogen in zijn leefgebied met name Soedan. Bij de Socorro-treurduif, die uitsluitend op het gelijknamige eiland voor de westkust van Mexico voorkwam, speelde behalve het verdwijnen van zijn leefgebied en het feit dat er intensief op het dier werd gejaagd ook een rol dat in het begin van de jaren '70 van de twintigste eeuw de huiskat op het eiland werd geïntroduceerd, waardoor de duif er een geduchte vijand bijkreeg.

De bedoeling van het opslaan van het genetische materiaal van deze soorten is voornamelijk om te garanderen dat er in de toekomst nog onderzoek naar zal kunnen worden gedaan. Het materiaal wordt ingevroren tot min 80°C, reden waarom het project als naam heeft gekregen 'Frozen Ark'.

Het uitsterven van dier- en plantensoorten is, op zichzelf genomen, niets nieuws. Naar schatting is meer dan 95 procent van de soorten die ooit op aarde voorkwamen inmiddels uitgestorven.² De reden dat er nu zo veel aandacht voor is en zo veel kostbare maatregelen worden genomen om hier iets aan te veranderen is dat het tempo waarin het uitsterven van soorten op dit moment plaatsvindt veel hoger ligt dan tot nu toe het geval was. Wordt de natuurlijke 'uitsterfsnelheid', de zogenaamde *background rate*, voor zoogdieren geschat op ongeveer één soort per 200 jaar, op dit moment ligt het tempo ongeveer 100 maal hoger.³ De bekende Rode Lijst van de IUCN *International Union for the Conservation of Nature*, tegenwoordig ook bekend als *World Conservation Union* classificeert wereldwijd 24 procent van de zoogdieren en 12 procent van de vogels als bedreigd. In Europa hebben 260 soorten gewervelde dieren een bedreigde status; in Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied zijn dat er 1469. Eén

¹ NRC Handelsblad, 27 juli 2004 en de aankondiging op www.nhm.ac.uk.

² Heywood, 1995, p. 202. Wilson noemt dit de 'paradox van biologische diversiteit': 'almost all the species that ever lived are extinct, and yet more are alive today than at any time in the past' Wilson, 1992, p. 216.

³ Heywood, 1995, p. 232. Wilson 1988, p. 13 schat dat de snelheid waarmee soorten uitsterven door menselijk toedoen momenteel 1000 tot 10000 maal hoger is dan voorheen. UNEP 2002, p. 121 komt voor vogels en zoogdieren samen uit op een *background rate* van één soort in de 500-1000 jaar.

schatting is dat in de komende 100 jaar zo'n 15 tot 20 procent van de gewervelde dieren op de wereld zou kunnen verdwijnen.⁴

Toch is zelfs een zo massaal uitsterven in een relatief korte periode niet uniek in de geschiedenis. De ontwikkeling van de soortenrijkdom op aarde, gestaag toegenomen over de laatste 600 miljoen jaar, vertoont op vijf verschillende momenten plotseling een scherpe daling. De meest recente daarvan vond zo'n 66 miljoen jaar geleden plaats, op de grens van het Krijt en het Tertiair, en markeerde het uitsterven van de dinosaurussen.⁵ Het grote verschil met de vorige perioden van massaal verdwijnen van soorten is echter dat het deze keer in hoofdzaak wordt veroorzaakt door menselijke activiteiten. Het kappen van tropische bossen voor landbouw, overbevissing en overbejaging, de introductie (al dan niet opzettelijk) door de mens van niet-inheemse soorten die de inheemse verdringen, versnippering van leefgebieden en opwarming van de aarde als gevolg van het broeikas effect zijn allemaal voorbeelden van factoren die ertoe bijdragen dat soorten uitsterven, in een bepaald gebied of wereldwijd. De 'Sixth Extinction' heeft, anders dan de voorgaande vijf, geen natuurlijke oorzaken, maar wordt vooral veroorzaakt door de mens.

Het is met name dat besef dat ertoe heeft geleid dat men het verlies aan biologische diversiteit is gaan zien als een probleem, en dat men is gaan nadenken over maatregelen die dat verlies een einde zouden moeten maken.⁶ Sinds de IUCN al in haar statuten van 1948 biologische verscheidenheid als een belangrijk thema opnam is de aandacht voor het probleem steeds verder toegenomen. Onder andere de in 1980 verschenen *World Conservation Strategy* en het rapport *Our Common Future* van de *World Commission on Environment and Development* (WCED, Commissie-Brundtland), dat in 1987 uitkwam, drongen aan op maatregelen om het tij te keren. Een van de ideeën die daarbij werden gelanceerd was het voorstel om een algemene 'Species Convention' op te stellen, die de verscheidenheid aan soorten en genetisch materiaal voor verdere teruggang zou moeten behoeden.

Deze suggestie leidde er uiteindelijk toe dat op internationaal niveau onderhandelingen begonnen over het tot stand brengen van een verdrag over de bescherming van de biologische diversiteit. De onderhandelingen resulteerden in 1992 in het Verdrag inzake biologische diversiteit (*Convention on Biological Diversity*). Tijdens de UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development*), de VN-top over milieu en ontwikkeling die in dat jaar in Rio de Janeiro werd gehouden, werd het verdrag door een groot aantal landen (en door de Europese Unie) ondertekend, en het trad in werking op 29 december 1993, negentig dagen na de dertigste ratificatie.⁷ Het Biodiversiteitsverdrag, zoals het verdrag korthedshalve vaak wordt aangeduid, vormt

⁴ Gegevens uit 2000, geciteerd in UNEP, 2002, p. 121.

⁵ Heywood, 1995, p. 208 e.v.; Wilson, 1992, p. 24-32 en 189. Over de precieze oorzaken van deze (en andere) korte periodes van het massaal uitsterven van soorten lopen de meningen overigens uiteen; hypothesen variëren van meteorieten en grote vulkaanuitbarstingen tot mondiale veranderingen in het klimaat. Wilson concludeert dat het mogelijk een combinatie was van deze factoren.

⁶ Uiteraard kwamen problemen met het (dreigende) uitsterven van soorten, gewoonlijk als gevolg van overexploitatie, al langer voor; Lyster verwijst al naar 'natuurbeschermingswetten' ver voor het begin van onze jaartelling (aangehaald bij Bowman, 1996, p. 7).

⁷ Biodiversiteitsverdrag, artikel 36 lid 1.

internationaal het belangrijkste juridische kader waarbinnen maatregelen om de teloorgang van de biologische diversiteit te stoppen vorm moeten krijgen.⁸

Sinds zijn totstandkoming (en al voor zijn inwerkingtreding) heeft het verdrag begrijpelijkerwijs de nodige aandacht gekregen. Twee kenmerken worden in de commentaren met name benadrukt.

In de eerste plaats valt in veel commentaren de gedachte te beluisteren dat de komst van het Biodiversiteitsverdrag een breuk betekent met natuurbescherming zoals die tot dan toe juridisch gestalte had gekregen. Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz noemen het verdrag 'a landmark, taking for the first time a comprehensive, rather than sectoral, approach to conservation of the Earth's biological diversity and sustainable use of its components'.⁹ Volgens Boyle betekent de inwerkingtreding van het Biodiversiteitsverdrag 'an important new development in the protection of the natural environment', doordat daarmee een alomvattend kader voor natuurbescherming wordt gecreëerd.¹⁰ De toegenomen aandacht voor behoud van biodiversiteit als centrale doelstelling van natuurbehoud wordt door sommigen beschouwd als onderdeel van een soort evolutionair proces, met het Biodiversiteitsverdrag als tastbare uitkomst: zo onderscheidt Sax drie stadia in de ontwikkeling van het milieurecht in het algemeen, waarvan de instelling van natuurreservaten de eerste, bestrijding van milieuverontreiniging de tweede en bescherming en herstel van biodiversiteit de derde is.¹¹ Het meest uitgesproken zijn misschien wel Burhenne-Guilmin en McNeely, die in hun voorwoord bij het boek van De Klemm over 'Biological Diversity Conservation and the Law' stellen:

The Convention is the culmination of a process of evolution which took place over more than two decades: other treaties have paved the way to the Biological Diversity Convention, as has the evolution of the concept of conservation and conservation law generally in the recent past.¹²

Er is echter, zoals gezegd, nog een tweede kenmerk van het verdrag dat in reacties regelmatig opduikt. Bij het lezen van de bepalingen valt op dat de artikelen die het verdrag kent zijn gesteld in bewoordingen die weinig concreet zijn, en de verdragspartijen veel ruimte laten voor eigen invulling. Stone bijvoorbeeld omschrijft het verdrag als

⁸ Over het verdrag onder andere Glowka e.a. 1994, McConnell 1996, Bowman en Redgwell 1996, Koester 1997, Wolff en Köck 2004, Beurier 1996.

⁹ Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz, 1992, p. 43. Merk overigens op dat, hoewel de nieuwe aanpak van het verdrag hier wordt geroemd, kennelijk ook volgens deze auteurs 'conservation of the Earth's biological diversity' al bij de eerdere verdragen was waar het om draaide; zij het dat daar de aanpak steeds 'sectoral' was in plaats van 'comprehensive'.

¹⁰ '[T]hey [dat wil zeggen: de voor 1992 gesloten natuurbeschermingsverdragen, TAO] fall short of establishing a comprehensive global regime for the protection of nature' – iets waar het Biodiversiteitsverdrag dus kennelijk beter in geslaagd is. Het Biodiversiteitsverdrag vormt, in beginsel tenminste, 'an attempt to internationalise, in a more comprehensive and inclusive way, the conservation and sustainable use of nature, based on the concept of biological diversity'. Boyle, 1996, p. 33.

¹¹ Sax, 2000, p. 2.

¹² McNeely en Burhenne-Guilmin, in: De Klemm, 1993, p. xv. Vergelijk ook Van Wijmen, die over het Biodiversiteitsverdrag opmerkt dat het 'in wezen al de andere genoemde verdragen [op het gebied van natuurbescherming, TAO] samenvat en overkoepelt'. Van Wijmen, 2001, p. 30.

‘an unusually open-textured agreement’, waarvan de bepalingen over het algemeen vaag en voorwaardelijk zijn geformuleerd, en waarin sancties ontbreken; en Boyle betwijfelt, vanwege die voorwaardelijke wijze van formuleren, of het verdrag uiteindelijk meer zal blijken te zijn dan een ‘exercise in political symbolism’. Andere schrijvers hebben vergelijkbare kritiek geuit.¹³

Een voorbeeld hiervan biedt onderdeel a van artikel 8. Dat onderdeel luidt als volgt:

Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend: a. een stelsel in te stellen van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden; (etc).

Duidelijk is dat staten een ‘stelsel van beschermde gebieden’ moeten instellen, dan wel van gebieden waar bijzondere maatregelen nodig zijn om de biologische diversiteit te behouden. Wat het artikel echter niet duidelijk maakt is *welke* gebieden moeten worden aangewezen, *wat voor* bescherming ze moeten krijgen, of aan welk type ‘bijzondere maatregelen’ hier moet worden gedacht. Richtlijnen daarvoor geeft de verdrags tekst niet; sterker: onderdeel b van artikel 8 legt de taak om (‘waar nodig’) richtlijnen te ontwikkelen voor de selectie, de instelling en het beheer van beschermde gebieden met zo veel woorden bij de partijen zelf.

Daar komt bij dat de toepasselijkheid van artikel 8 – en dat geldt in wezen voor alle inhoudelijke bepalingen van het verdrag – voor iedere partij beperkt is tot ‘voor zover mogelijk en passend’ (‘as far as possible and appropriate’).¹⁴ Deze formulering betekent dat de binding die van de betrokken bepalingen uitgaat relatief zwak is; het zijn immers de partijen zelf die in eerste instantie moeten uitmaken in hoeverre toepassing van een bepaling voor hun situatie ‘mogelijk en passend’ is.

De gekozen wijze van formuleren betekent dat onduidelijk blijft welke verplichtingen het verdrag feitelijk oplegt aan de partijen. Kenmerkend is misschien dat een analyse van het Nederlandse natuur- en milieubeleid, in 1995 uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse regering in het kader van het zogenoemde Strategisch Plan van Aanpak Biologische Diversiteit (SPA), concludeerde dat ons land ook zonder aanvullende maatregelen naar de letter genomen al voldeed aan de bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag.¹⁵ Dat is waar Boyle op doelt als hij opmerkt dat ‘[w]hile many countries already take measures of the kind indicated [in het Biodiversiteitsverdrag], much will depend on how willing States prove to be in practice to extend what is already done’.¹⁶ Ook Glowka e.a., die het gebruik van ‘qualifiers’ in de verdragsbepalingen verdedigen evenals de nadruk die erin wordt gelegd op de concrete invulling van de verplichtingen op het nationale niveau, wijzen tegelijkertijd op het gevaar dat

¹³ Stone, 1998b, p. 120; Boyle, 1996, p. 48–49. Zie bijvoorbeeld ook Malanczuk (1997, p. 251): ‘The obligations under the Biodiversity Convention are often phrased in abstract wording and qualified by additions such as ‘as far as possible’ or ‘in accordance with its particular conditions’. Verder Johnston (1996, p. 54–55); Pallemarts (1993, p.7); Sand, 1992, p. 6.

¹⁴ Artikel 13 geeft een variatie door te bepalen dat het voor elke partij slechts geldt ‘in accordance with its particular conditions and capabilities’.

¹⁵ Zie Strategisch plan van aanpak Biologische diversiteit: Nederlandse uitwerking van het Verdrag inzake biologische diversiteit (bijlage bij Kamerstukken II 1995/96, 24 400 XIV nr. 4), p. 4 en 6, en de bijlage bij het SPA die de ‘formele analyse’ bevat.

¹⁶ Boyle, 1996, p. 43 en p. 48–49. Zie ook Bowman en Redgwell, 1996, p. 301.

‘what may be lacking as a result, is the consistency of approach and the harmonization of goals that coordination and common priority setting at the international level can bring. If each Party sets its conservation priorities based on potentially differing criteria, the need for global consistency, which generated the Convention in the first place, might not be fulfilled’.¹⁷

Het Biodiversiteitsverdrag kan dus worden gekenschetst als veelomvattend maar vaag. Het richt zich niet op bepaalde aspecten van de natuurlijke omgeving, zoals eerdere verdragen deden: een bedreigde soort, een waardevol gebied. In plaats daarvan hanteert het een meer integrale benadering: het is de diversiteit van het leven *als geheel* die behouden moet blijven. Tegelijkertijd geeft het verdrag geen harde, ondubbelzinnige voorschriften omtrent de concrete manier waarop landen die partij zijn ervoor moeten zorgen dat die diversiteit niet verder achteruitgaat. Helemaal onbegrijpelijk is dat laatste overigens niet. Het is waarschijnlijk juist de grote reikwijdte van het verdrag geweest die eraan heeft bijgedragen dat het niet mogelijk is gebleken om overeenstemming te bereiken over harde en meer concrete verplichtingen: het is nu een keer makkelijker afspraken te maken over de bescherming van één specifieke bedreigde soort dan over de verscheidenheid van de natuur als geheel. Strengere en meer concrete normstelling had er ongetwijfeld toe geleid dat het verdrag door veel minder landen zou zijn ondertekend, en dus internationaal een veel minder groot draagvlak zou hebben gehad. Niettemin komt wel de vraag op wat nu eigenlijk de concrete betekenis is van het verdrag. Biedt het daadwerkelijk een kader voor de mate waarin, en de manier waarop, de partijen maatregelen moeten nemen voor het behoud van de biologische diversiteit? Of betekent het vage karakter van de bepalingen dat het in de praktijk helemaal aan de partijen wordt overgelaten of ze maatregelen willen nemen, en zo ja, welke precies?

2. Op zoek naar een gemeenschappelijk kader

Dat in het SPA wordt gesproken over het ‘naar de letter’ voldoen aan de bepalingen van het verdrag roept de vraag op of er ook zoiets is als de *geest* van het Biodiversiteitsverdrag. Uit het feit dat in het plan werd geconstateerd dat Nederland formeel aan de verdragsverplichtingen voldeed, maar toch een omvangrijk plan van aanpak noodzakelijk werd gevonden, kan worden afgeleid dat die ‘geest’ in het nationale recht en beleid nog in belangrijke mate ontbrak.

Het ligt voor de hand om, wat de vraag naar de geest van een verdrag betreft, aan te sluiten bij het doel ervan, datgene wat het verdrag wil bereiken. Wat dat betreft is het Biodiversiteitsverdrag gelukkig helder: de doelstellingen ervan zijn expliciet vastgelegd in artikel 1, dat bepaalt:

De doelstellingen van dit Verdrag, na te streven in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen daarvan, zijn het behoud van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen, met inbegrip van passende toegang tot genetische rijkdommen en passende overdracht van de des-

¹⁷ Glowka e.a., 1994, p. 4-5.

betreffende technologieën, rekeninghoudend met alle rechten met betrekking tot die rijkdommen en technologieën, en door middel van passende financiering.¹⁸

De drie doelstellingen zijn terug te vinden in de opbouw van het verdrag.¹⁹ Grof gezegd hebben de artikelen 6 tot en met 9 betrekking op het behoud van biodiversiteit, 10 tot en met 14 op het duurzaam gebruik en 15 en volgende op de eerlijke verdeling van de voordelen van gebruik van genetische hulpbronnen. Artikel 1 legt met zoveel woorden vast dat de doelstellingen van het verdrag moeten worden nagestreefd ('pursued'), iets wat overigens ook zonder expliciete bepaling voor de hand ligt.

Daarmee is in dit artikel in wezen een soort ijkpunt gecreëerd, een wegwijzer die de richting aangeeft voor de manier waarop aan de daarop volgende bepalingen invulling moet worden gegeven. Die bepalingen zullen immers zo moeten worden uitgelegd dat ze zo goed mogelijk bijdragen aan de doelstellingen.²⁰ De door Boyle en Glowka e.a. gesignaleerde gevaren zijn zo te ondervangen: er is dan immers min of meer een gemeenschappelijk referentiekader voor de uitleg van de bepalingen. Te zeer uiteenlopende of minimalistische invullingen door individuele partijen kunnen zo worden vermeden.

Voor de rest van dit onderzoek zullen we ons concentreren op de eerste doelstelling, al zal verderop blijken dat de scheiding tussen het behoud van biologische diversiteit en het duurzaam gebruik van de bestanddelen moeilijk te maken is.²¹ De vraag in welke mate de doelstelling van het behoud van de biologische diversiteit de verdragspartijen richting zou kunnen geven bij het concretiseren en invullen van de bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag, staat centraal in dit onderzoek. Aangezien de bepalingen overigens alle klassieke instrumenten van het natuurbeschermingsrecht omvatten – denk aan soortbeschermende maatregelen zoals jacht- of vangstverboden, verbod op handel, invoer of uitvoer van exemplaren van bepaalde soorten en dergelijke, maar ook aan gebiedsgerichte maatregelen zoals het instellen van reservaten – zegt het antwoord op deze vraag ook iets over de bruikbaarheid van behoud van biodiversiteit als maatstaf voor de inzet van het natuurbeschermingsrecht in het algemeen.

Langs drie verschillende wegen zal worden geprobeerd een antwoord op die vraag te krijgen. In de eerste plaats wordt gekeken wat eigenlijk moet worden verstaan onder 'behoud van de biologische diversiteit'. Als de betekenis van die term min of meer

¹⁸ Biodiversiteitsverdrag, artikel 1.

¹⁹ Zie Koester, 1997. Overigens zijn de doelstellingen van behoud en duurzaam gebruik (al dan niet gecombineerd) ook in een groot aantal van de verdragsartikelen opgenomen. In deze bepalingen volgt dus ook uit de tekst zelf dat ze zo moeten worden gevolgd dat ze bijdragen aan het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.

²⁰ 'In a convention, the article on objectives outlines the framework within which actions have to be taken, setting the basis for the subsequent articles with their more specific obligations. The Convention's implementation, as well as its further development, have to conform to these objectives. The objectives also provide a point of reference or bench-mark for monitoring implementation'. Glowka e.a., 1994, p. 15.

²¹ Hierna, hoofdstuk 2. De kwestie van de onderlinge verhouding tussen de drie doelstellingen (komt bijvoorbeeld aan één prioriteit toe boven de andere?) laat ik hier rusten. Dat zich conflicten zouden voordoen tussen de eerste twee doelstellingen lijkt overigens moeilijk denkbaar, terwijl de derde doelstelling in hoofdzaak een verdelingsvraagstuk betreft van de *opbrengst* van bepaalde handelingen met bepaalde bestanddelen van de biodiversiteit. Het gaat daarbij minder om het omgaan met de bestanddelen als zodanig.

eenduidig en objectief is vast te stellen, bijvoorbeeld door wetenschappelijk onderzoek, betekent dat dat ook kan worden bepaald hoe ver we nog van dat doel af zitten en wat we moeten doen om het zo snel mogelijk te bereiken. Aan de hand daarvan kan dan worden bepaald met welke wijze van invulling van de verdragsbepalingen de doelstelling van biodiversiteitsbehoud het best gediend is.

Als het gaat om een uniforme aanpak door de verschillende partijen is een van de belangrijkste punten of die partijen dezelfde prioriteiten stellen. Wil het verdrag als kader kunnen fungeren, dan zou het met name op dit punt richting moeten geven, dat wil zeggen: aangeven welke van de bestanddelen van de biodiversiteit door de gezamenlijke partijen in eerste instantie moeten worden behouden, of eventueel welke criteria erbij de keuze daarvan moeten worden gehanteerd. Het gaat hier om de prioriteiten waarop Glowka e.a. doelen in het hierboven aangehaalde citaat: het is van belang dat er tussen de betrokken landen op dit punt een tot op zekere hoogte uniforme aanpak wordt gehanteerd. Daarom wordt, in de tweede plaats, onderzocht of het verdrag verduidelijkt op welke soorten, gebieden enzovoort we ons bij het nemen van maatregelen voor behoud in de eerste plaats moeten richten.

Voor de derde invalshoek wordt een ander perspectief gekozen. Deze invalshoek haakt aan bij de theorie van Verschuuren en Van der Burg over de doorwerking van idealen in het recht. In die benadering wordt onderzocht of de doelstelling van behoud van biodiversiteit langs meer indirecte weg, via de 'tussenstap' van beginselen, richting kan geven aan de concrete invulling van de verdragsbepalingen door de partijen. Deze laatste invalshoek vereist een wat uitgebreider toelichting, die wordt gegeven in paragraaf 5. Daaraan voorafgaand worden in de paragrafen 3 en 4 de twee andere invalshoeken kort toegelicht.

3. De inhoudelijke betekenis van 'behoud van biodiversiteit'

Dat de partijen zich bij het nakomen van de verdragsverplichtingen moeten laten leiden door de doelstelling van het behoud van biodiversiteit, betekent dat ze, idealiter, steeds die wijze van uitvoering zouden moeten kiezen die het meest aan het behoud van de biodiversiteit bijdraagt. Op die manier zou een criterium beschikbaar zijn om vast te stellen of, bijvoorbeeld, het nemen van een bepaalde maatregel (zoals het instellen van een beschermd gebied) in een bepaalde situatie met het oog op 'het behoud van de biologische diversiteit' gewenst of nuttig is of niet. Daarvoor is dan wel noodzakelijk dat duidelijk is wat er onder 'behoud van biodiversiteit' moet worden verstaan. Die vraag komt dan ook verderop in dit onderzoek als eerste aan de orde. Omdat, zoals nog zal blijken, het verdrag geen definitie geeft van wat onder 'behoud van biodiversiteit' moet worden verstaan, wordt daarbij gekeken wat moet worden verstaan onder 'behoud', wat de betekenis is van 'biologische diversiteit', en hoe die twee op een zinvolle manier kunnen worden gecombineerd.

Dit betekent dat als eerste deelvraag de vraag zal worden gesteld naar de inhoudelijke betekenis van de term 'behoud van biologische diversiteit', die in de omschrijving van de doelstellingen in artikel 1 van het verdrag zo'n centrale plaats inneemt.

4. Het stellen van prioriteiten: 'The agony of choice'²²

Van oudsher zijn natuurbeschermingsverdragen gesloten met het oog op het behoud of beheer van een bepaalde soort, een aantal soorten, of een bepaalde categorie (bijvoorbeeld vogels).²³ In een later stadium kwamen daar verdragen bij die beoogden bepaalde gebieden te beschermen. Kenmerkend was dat ook de maatregelen die deze verdragen behelsden zich richtten op nauw omschreven soorten en gebieden: er werden verboden ingesteld om bepaalde soorten te jagen of te vangen, handel in exemplaren van soorten werd verboden of beperkt, er werden reservaten of nationale parken ingesteld waarbinnen bepaalde activiteiten niet werden toegelaten. Niet zelden werd daarvoor gebruikgemaakt van bij het desbetreffende verdrag horende lijsten, waarin de betrokken soorten of gebieden met naam en toenaam worden aangeduid; voorbeelden van deze aanpak bieden het Citesverdrag en de Wetlandsconventie.²⁴ Op die manier werden de reikwijdte van het verdrag en van de op basis daarvan te nemen maatregelen en geldende verplichtingen nauwkeurig afgebakend.

Het Biodiversiteitsverdrag daarentegen hanteert, zoals gezegd, een andere, integrale aanpak. Het beperkt zich niet tot bepaalde soorten, gebieden of categorieën daarvan, maar beoogt het behoud en duurzaam gebruik van de verscheidenheid van leven op aarde *als geheel*. Daartoe worden niet alleen soorten gerekend, maar ook de ecosystemen waarvan ze deel uitmaken, dat wil zeggen alle ecologische processen en netwerken waar ze bij betrokken zijn. De reikwijdte ervan strekt zich in feite dus uit tot de gehele natuurlijke omgeving.²⁵

Dat neemt echter niet weg dat we keuzes zullen moeten maken met betrekking tot de vraag welke onderdelen van die omgeving we primair in aanmerking willen laten komen voor behoudsmaatregelen. De redenen daarvoor zijn vooral praktisch: *alle* soorten en gebieden op aarde aanmerken als 'beschermd' beperkt de mens wel heel erg in zijn handelen (tenzij de betekenis van die bescherming flink wordt uitgehold), gegeven het feit dat er maar weinig menselijke activiteiten denkbaar zijn die niet op de een of andere manier gevolgen hebben voor een soort of een ecosysteem. Ook in andere opzichten is de ruimte die beschikbaar is voor natuurbescherming beperkt, bijvoorbeeld in termen van geld en menskracht: er is een beperkte capaciteit beschikbaar voor onderzoek, inrichting en beheer van natuurgebieden en dergelijke, en de beschikbare middelen kunnen maar één keer worden ingezet. Dat betekent dat het noodzakelijk is prioriteiten te stellen, waarbij wordt aangegeven op het behoud van welke bestanddelen van de biologische diversiteit (concreet: welke soorten en gebieden) de inspanningen zich in de eerste plaats, met de beperkte middelen die beschikbaar zijn, moeten richten. Om te voorkomen dat ieder land zijn eigen afwegingen maakt op dit punt en regelgeving en beleid niet op elkaar afgestemd zijn, zou het wenselijk zijn als het Biodiversiteitsverdrag op zijn minst tot op zekere hoogte zou aangeven waar die prioriteiten moeten worden gelegd.

²² Vane-Wright, 1991.

²³ Een uitgebreide bespreking van de historische ontwikkeling van verdragen met betrekking tot de flora en fauna is te vinden bij Van Heijnsbergen, 1997, p. 9 en volgende.

²⁴ *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*; Washington, 3 maart 1973; *Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*; Ramsar, 2 februari 1971.

²⁵ Vgl. Sax, 2000, p. 2, noot 32.

Het bovenstaande leidt tot de tweede deelvraag: Bevat het verdrag aanknopingspunten om te bepalen waar bij het uitvoeren van de verdragsverplichtingen de prioriteiten moeten worden gelegd? Anders geformuleerd: volgt uit het verdrag op welke elementen van de biodiversiteit partijen zich in de eerste plaats moeten richten? Deze vraag komt hierna uitgebreid aan de orde.

5. Biodiversiteitsbehoud en de rol van beginselen

5.1 Duurzame ontwikkeling als ideaal

Voor een antwoord op de vraag in hoeverre een breed geformuleerde en algemeen onderschreven doelstelling, zoals 'behoud van de biologische diversiteit', een kader kan bieden bij het nemen van concrete beslissingen, kan het leerzaam zijn te kijken naar de parallellen met die andere breed geformuleerde en algemeen onderschreven doelstelling in het internationale milieurecht: duurzame ontwikkeling (*sustainable development*). Ook daarvoor geldt immers dat het een doelstelling is die wereldwijd breed wordt gedragen: talloze verdragen, resoluties en beleidsdocumenten, zowel op internationaal als nationaal niveau, bevatten verwijzingen naar het belang van duurzame ontwikkeling. Het begrip stond centraal in het rapport *Our Common Future* van de WCED uit 1987, dat duurzame ontwikkeling omschreef als: 'development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'.²⁶ Daarnaast verscheen het prominent in de Verklaring van Rio de Janeiro, in 1992 aangenomen tijdens de in dat jaar gehouden UNCED. In de 27 beginselen die de Verklaring telt wordt twaalf keer naar duurzame ontwikkeling verwezen (waaronder één verwijzing naar 'het internationale recht inzake duurzame ontwikkeling'). Ook in het recht van de Europese Unie neemt duurzaamheid een centrale plaats in.²⁷

Bestaat er dus weinig verschil van inzicht over het belang van duurzame ontwikkeling, over de vraag wat duurzame ontwikkeling precies inhoudt en hoe het precies gestalte moet krijgen in concrete maatregelen lopen de meningen uiteen. In de woorden van Birnie en Boyle:

It is clear, given the breadth of international endorsement for the concept, that few states would quarrel with the proposition that development should in principle be sustainable and that all natural resources should be managed in this way. What is lacking is any comparable consensus on the meaning of sustainable development, or how to give it concrete effect in individual cases.²⁸

Dit is één van de meest gehoorde bezwaren tegen de term 'duurzame ontwikkeling': in abstracte zin is het een loffelijk streven waar iedereen graag mee zal instemmen, maar het is buitengewoon moeilijk om overeenstemming te bereiken over de vraag

²⁶ WCED, 1987, p. 43.

²⁷ Duurzame ontwikkeling behoort tot de doelen die de Europese Gemeenschap nastreeft, aldus artikel 2 EG.

²⁸ Birnie en Boyle, 2002, p. 95. Wat opvalt is dat volgens deze auteurs onduidelijkheid bestaat zowel omtrent de precieze betekenis van de doelstelling (dus wat duurzame ontwikkeling precies is), als over de vraag op welke manier die doelstelling het beste kan worden bereikt.

welke actie concreet moet worden ondernomen om te zorgen dat we het doel ook daadwerkelijk dichterbij brengen.²⁹

Maar betekent dat ook dat duurzame ontwikkeling, als containerbegrip, geen betekenis kan hebben voor het recht? Er zijn inderdaad schrijvers die die conclusie hebben getrokken, maar er zijn ook andere geluiden te horen.³⁰ Het belang van de doelstelling van duurzame ontwikkeling wordt onder anderen benadrukt door Verschuuren, die betoogt dat die doelstelling wel degelijk doorwerkt in concrete rechtsregels, en daarmee in concrete beslissingen. Hij merkt duurzame ontwikkeling, vanwege het in hoge mate morele karakter en het onbepaalde karakter ervan aan als een *ideaal*.³¹ Deze laatste term gebruikt hij daarbij in een specifieke betekenis, die hij ontleent aan Van der Burg en die is toegesneden op de context van recht en moraal. Een ideaal is:

a value that is explicit, implicit or latent in the law, or the public or moral culture of a society or group, that usually cannot be fully realized, and that partly transcends contingent, historical formulations and implementations in terms of rules and principles.³²

Dat duurzame ontwikkeling als een waarde kan worden beschouwd blijkt uit de centrale positie die het inneemt in het internationale recht, en uit het feit dat het doorgaans wordt gebaseerd op overwegingen van ethiek en rechtvaardigheid (met name rechtvaardigheid jegens toekomstige generaties).³³ Duurzame ontwikkeling is volgens Verschuuren een centraal doel in het internationale milieurecht dat wereldwijd wordt onderschreven, maar waarvan we niet hoeven te verwachten dat we het ooit volledig zullen realiseren: ‘a loose, vague, and indeterminate, general idea of the perfection we ought to aim at. We, as well as generations to come, will need to aspire to achieve the goal of sustainable development, without anticipating reaching it’.³⁴ Het sluit daarom goed aan bij de hierboven aangehaalde definitie van een ideaal.

Op welke manier is zo’n ideaal dan van invloed op concrete regels en beslissingen? Van der Burg maakt bij zijn bespreking van dit punt gebruik van een onderscheid dat te vinden is bij Fuller: dat tussen *morality of duty* en *morality of aspiration*.³⁵ In Fullers tweedeling spreekt de *morality of duty* – uiteraard – in termen van plichten: in deze ca-

²⁹ Zie hierna, hoofdstuk 2.

³⁰ Nollkaemper (2001) bijvoorbeeld betoogt dat de onbepaaldheid van de term geen beletsel is om er door de rechter aan te laten toetsen.

³¹ Verschuuren, 2003, p. 24–25.

³² Verschuuren, 2003, p. 37. Zie Van der Burg, 1997 p. 25 en idem, 1999 p. 176; 1991, p. 24. Van der Burg en Taekema, 2004, p. 18 hebben idealen omschreven als ‘values that are usually not completely realizable. They are usually implicit in legal, moral and political practices, and are often difficult to formulate exactly. They function as points of orientation for these practices and can thus play a role in motivating actions and in justifying decisions and opinions.’. Dat idealen een hoge morele waarde hebben komt tot uitdrukking in het woord ‘values’. Verschuuren (2003, p. 25) benadrukt het morele karakter van het ideaal van duurzame ontwikkeling; zie hierna.

³³ Schrijver betoogt zelfs dat duurzaamheid zich, naast vrede en veiligheid en respect voor de mensenrechten, langzamerhand de status heeft verworven van derde ‘centrale waarde’ van de internationale gemeenschap. Schrijver, 2004, p. 34; zie ook Schrijver, 2003.

³⁴ Verschuuren, 2003, p. 24.

³⁵ Fuller, 1969, p. 5 e.v.

tegorie vallen morele normen die zonder meer een verplichtend karakter hebben. Het gaat daarbij om minimale eisen die in een samenleving aan de leden kunnen worden gesteld; in Fullers woorden om 'the basic rules without which an ordered society is impossible, or without which an ordered society directed toward certain goals must fail of its mark'.³⁶ De (ethische) norm dat je geen anderen mag doden of verwonden kunnen we rekenen tot de *morality of duty*. De *morality of aspiration* daarentegen vraagt van mensen dat ze streven naar de top van hun kunnen, en naar het zo goed mogelijk realiseren van al hun mogelijkheden. Fuller verwijst naar de plaats die de *morality of aspiration* inneemt in de klassieke Griekse filosofie: daarin stond, zo zegt hij, het streven van de mens naar 'het goede leven', naar het zo volledig mogelijk realiseren van de eigen mogelijkheden centraal.³⁷ Overigens zijn de *morality of duty* en *morality of aspiration* volgens Fuller geen volstrekt losstaande categorieën; ze vormen twee uitersten van een glijdende schaal.³⁸ Van sommige morele normen is direct duidelijk in welke categorie ze vallen, van andere is dat minder duidelijk. De scheidslijn kan, als gevolg van veranderende opvattingen in een samenleving, ook verschuiven: voorschriften die op één moment een aspirationale norm bevatten (en waarvan de naleving dus niet verplicht is maar wel als iets prijzenswaardig wordt gezien), kunnen op een later tijdstip, onder strengere morele opvattingen, tot de *morality of duty* komen te behoren.³⁹

Het gaat hier tot nu toe over morele normen. Vanuit een juridische invalshoek is de vraag interessant hoe dergelijke normen zich verhouden tot het recht: hoe laten de *morality of duty* en de *morality of aspiration* zich vertalen in juridische voorschriften? Voor de eerstgenoemde categorie is dat verband, volgens Fuller, tamelijk direct.⁴⁰ Op grond van het oordeel dat een bepaalde gedraging in strijd is met de *morality of duty* kan vrij eenvoudig een wettelijke bepaling worden geformuleerd die dat gedrag verbiedt; de *morality of duty* en het recht spreken beide in termen van verplichtingen. Bij de *morality of aspiration* is dat anders, omdat het daarin gaat om de vraag of een bepaald gedrag past bij het streven van de mens naar het zo goed mogelijk verwezenlijken van zijn mogelijkheden. Wanneer we tot de conclusie komen dat een zeker gedrag strijdig is met dat streven leidt dat niet, zoals in de sfeer van de *morality of duty*, tot het oordeel dat iemand een plicht heeft om zich ervan te onthouden, maar hoogstens tot minachting jegens degene die dat gedrag vertoont: we veroordelen hem 'for failure, not for being recreant to duty; for shortcoming, not for wrongdoing'.⁴¹ Dat verschil heeft gevolgen voor de verhouding met het recht: een wettelijk voorschrift dat zegt dat iedereen zijn capaciteiten ten volle moet benutten en zijn eigen mogelijkheden zo veel mogelijk dient te realiseren is niet goed denkbaar. Het recht houdt zich bezig met de onderkant van de morele schaal, de minimale eisen die aan een samenleving en de deelnemers

³⁶ Fuller, 1969, p. 5-6.

³⁷ 'Generally with the Greeks instead of ideas of right and wrong, of moral claim and moral duty, we have rather the conception of proper and fitting conduct, conduct such as beseems a human being functioning at his best'. Fuller, 1969, p. 5.

³⁸ Van der Burg, 1999, p. 174 e.v.; Fuller 1969, p. 9: 'As we consider the whole range of moral issues, we may conveniently imagine a kind of scale or yardstick which begins at the bottom with the most obvious demands of social living and extends upward to the highest reaches of human aspiration. Somewhere along this scale there is an invisible pointer that marks the dividing line where the pressure of duty leaves off and the challenge of excellence begins'

³⁹ Fuller heeft het over een 'fluctuating line of division' (p. 27).

⁴⁰ Fuller, 1969, p. 7.

⁴¹ Fuller, 1969, p. 5.

daarin kunnen worden gesteld. Aspiratie en het streven naar uitnemendheid laten zich nauwelijks vatten in wettelijke voorschriften. Het verschil uit zich volgens Fuller ook in de manier waarop de samenleving straffen of beloningen toekent voor bepaald gedrag.⁴² Handelen in overeenstemming met de eisen van de *morality of duty* geeft doorgaans geen aanspraak op een beloning, omdat de betrokkene niets meer doet dan waartoe hij verplicht is; gedrag dat met de *morality of duty* in strijd is daarentegen kan aanleiding zijn om iemand te straffen. Ook dit ligt anders bij de *morality of aspiration*: het niet streven naar perfectie kan nauwelijks een grond zijn voor bestraffing, terwijl we eerder geneigd zijn iemand die dat wel probeert te belonen.

Waar moeten we idealen plaatsen op Fullers morele schaal? Het ligt voor de hand ze te rekenen tot de *morality of aspiration*: het zijn abstracte en verafgelegen doelen die we beschouwen als waardevol en waarvan we het goed vinden dat ze worden nagestreefd, maar ze leggen geen harde verplichtingen op.

Van der Burg plaatst idealen dan ook in de 'sphere of aspiration'. Hij betoogt evenwel dat idealen, hoe vaag en meerduidig ze over het algemeen ook zijn, wel degelijk als richtsnoer kunnen fungeren voor gedrag in concrete situaties. Daarvoor is dan wel nodig dat het ideaal wordt geconcretiseerd. Dat laatste gebeurt in stappen, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor beginselen.⁴³ Beginselen⁴⁴ geven een bepaalde algemene norm weer, die een uitwerking vormt van het ideaal voor concrete gevallen. Beginselen zijn doorgaans al een stuk concreter geformuleerd dan idealen, maar hebben toch nog altijd een abstract en vaag karakter dat belet dat ze onverkort kunnen worden toegepast om gedrag te normeren. Zoals idealen over het algemeen niet volledig kunnen worden verwezenlijkt, zo kunnen beginselen doorgaans niet onder alle omstandigheden onverkort als gedragsnorm worden toegepast. Beginselen behoren volgens hem dan ook, net als idealen, tot de sfeer van de *morality of aspiration*. Plichten komen pas in beeld als we op basis van een bepaald beginsel regels gaan formuleren. Regels zijn concreet genoeg om ze rechtstreeks als gedragsnorm te hanteren, en ze kunnen daarom tot de *morality of duty* worden gerekend.

Het voorgaande betekent dat volgens Van der Burg een ideaal als zodanig geen plichten met zich brengt; daarvoor is nodig dat het eerst, via tussenstappen, in regels wordt geconcretiseerd. Uit het feit dat Van der Burg hetzelfde schema aanhoudt voor

⁴² Fuller, 1969, p. 30.

⁴³ Voorafgaand aan de concretisering in beginselen onderscheidt Van der Burg (1999, p. 177) nog de stap van een *concept* van het ideaal naar een *conception*. Deze terminologie is te vinden bij Rawls (1971, p. 8), die daarmee aangeeft dat hij niet rechtvaardigheid in al haar verschijningsvormen en contexten wil onderzoeken, maar zich concentreert op sociale rechtvaardigheid, 'the way in which the major social institutions distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantages from social cooperation'. Door middel van de stap van concept naar conception heeft dus al een zekere uitwerking plaats. In het navolgende concentreer ik me op de rol die beginselen kunnen spelen als schakel tussen ideaal en concrete normen, en ik laat de stap van een bepaalde conception van een ideaal buiten beschouwing. Ook Verschuuren gaat daar verder niet op in (zie hierna).

⁴⁴ Onder deze term verstaat Van der Burg zowel 'principles' als 'policies'. Het onderscheid is terug te vinden bij Dworkin (1977, p. 22 e.v.): policies zijn waardevol omdat ze helpen een bepaald (waardevol geacht) doel dichterbij te brengen, terwijl principles (in engere zin) een norm bevatten die op zichzelf wordt beschouwd als waardevol. Dworkin gebruikt de term 'principles' echter ook als verzamelterm om zowel principles-in-engere-zin als policies mee aan te duiden.

ethiek en recht volgt dat idealen en beginselen volgens hem ook in de juridische sfeer een – indirecte – rol spelen.⁴⁵

De analyse die Verschuuren maakt van het ideaal van duurzame ontwikkeling loopt grotendeels parallel met de zojuist weergegeven ideeën van Van der Burg.⁴⁶ Duurzame ontwikkeling rekent hij, als ideaal, tot de *morality of aspiration*. Om die vage en onbepaalde doelstelling dichterbij te kunnen brengen moeten we een beroep doen op de *morality of duty*:

To promote this goal [...] a call upon the morality of duty must be made. In other words, more concrete economic, legal and social instruments must be brought into action to generate a more [sic] sustainable use of the Earth's resources.⁴⁷

Het duurzaamheidsideaal moet voor de alledaagse praktijk juridische handen en voeten krijgen in de vorm van concrete voorschriften: regels met ge- en verbodsbepalingen, met vangstquota en jachtbeperkingen, met plukverboden en vergunningplichten, die concreet aangeven op welke manier men zich moet gedragen teneinde het ideaal van duurzame ontwikkeling dichterbij te brengen. De *morality of aspiration* moet, kort gezegd, worden gecomplementeerd in de *morality of duty*. En ook bij Verschuuren spelen bij het verbinden van de twee *moralities* beginselen een essentiële rol.

Principles can be seen as the link between ideals and duties, between the morality of aspiration and the morality of duty, between values and rules. [...] Principles are a necessary medium for ideals to find their way into concrete rules.⁴⁸

Het formuleren van concrete regels op basis van een – per definitie niet-concreet – ideaal gebeurt dus ook bij Verschuuren altijd (*'necessary medium'*) via de tussenstap van beginselen.⁴⁹ Dit alles is voor hem voldoende reden om ook beginselen aan te merken als behorend tot de *morality of duty*.⁵⁰

⁴⁵ Dat impliceert overigens ook dat in zijn optiek behalve de *morality of duty* ook de *morality of aspiration* in het recht een plaats heeft. Op dat punt is er sprake van een verschil met Fuller, die immers, zoals we zagen, van mening is dat er geen direct verband te leggen is tussen het recht en de *morality of aspiration*.

⁴⁶ Van der Burg, 1999, p. 176; Verschuuren, 2003, p. 20.

⁴⁷ Verschuuren, 2003, p. 25.

⁴⁸ Ibidem. Vgl. ook p. 37: 'To bridge the gap between the highly abstract ideal and the very concrete substantial and procedural legal rules, legal principles of environmental law are a necessary link between the ideal of sustainable development and concrete environmental legislation', en p. 43 ('To make the ideal of sustainable development more concrete and to implement it into concrete legal decisions, principles (...) form a necessary link between the ideal, on one hand, and rules and policies, on the other.') Zie ook p. 49.

⁴⁹ Verschuuren, 2003, p. 26.

⁵⁰ Hier is dus een verschil met Van der Burg, die zoals gezegd beginselen samen met idealen tot het domein van de aspiraties rekent. Dat beginselen behoren tot de *morality of duty* blijkt volgens Verschuuren onder meer daaruit dat beginselen vaak figureren in juridische teksten zoals wetten en verdragen. Ook al vloeien uit een beginsel alléén over het algemeen geen direct afdwingbare juridische verplichtingen voort, ze kunnen een belangrijke rol spelen bij het interpreteren of toepassen van regels, en bepalen zo mede de inhoud van die regels. Bovendien vormen beginselen de basis voor nieuwe regels; veel regels zijn expliciet op beginselen gebaseerd. Verschuuren onderscheidt in totaal negen functies die beginselen hebben ten opzichte van regels; zie p. 38-40. Een

Het voorgaande maakt duidelijk dat idealen, op zichzelf beschouwd, niet juridisch bindend zijn: daarvoor zijn ze, in de ogen van de juist aangehaalde schrijvers, eenvoudigweg niet concreet genoeg. Betekenisloos zijn ze echter niet: uiteindelijk kunnen idealen worden uitgewerkt in juridisch bindende, concreet geformuleerde regels. Beginselen vormen daarvoor, zoals we zagen, een noodzakelijke tussenstap.⁵¹

Het open en onbepaalde karakter van idealen en het feit dat ze doorgaans zijn omschreven in vage termen die zich op zeer uiteenlopende manieren laten invullen (vergelijk de aangehaalde definitie van 'duurzame ontwikkeling') leiden er overigens toe dat verwijzing naar idealen aanleiding kan geven tot levendige discussies omtrent de beste manier om aan dat ideaal invulling te geven. Dergelijke discussies worden (om bij het voorbeeld te blijven) met betrekking tot het streven naar duurzame ontwikkeling dan ook nog steeds intensief gevoerd. Zowel voor- als tegenstanders van economische productiegroei kunnen bijvoorbeeld betogen dat de door hen voorgestane beleidslijn het meest overeenstemt met 'duurzame ontwikkeling', omdat op zulke verschillende manieren invulling aan die term kan worden gegeven.⁵² Van der Burg en Taekema zijn van mening dat idealen op die manier een rol kunnen vervullen als gemeenschappelijk vertrekpunt of referentiekader in openbare, en ook in juridische, debatten; zij noemen als voorbeeld discussies over bepaalde staatkundige hervormingen zoals de invoering van een referendum, die kunnen worden beschouwd als voortkomend uit verschillende opvattingen over de betekenis van democratische idealen.⁵³ Langs die weg kunnen idealen ook bijdragen aan verandering en ontwikkeling in juridische stelsels.⁵⁴

5.2 *Behoud van biodiversiteit: een rol voor beginselen?*

Het voorgaande laat zien dat een algemene doelstelling in het recht kan doorwerken, ook als die doelstelling op zichzelf niet juridisch bindend is. In dat geval is het mogelijk

vergelijkbare rol krijgen beginselen toebedeeld door Paradell-Trius, 2000, p. 93 e.v.; ook hij ziet duurzame ontwikkeling als, in essentie, berustend op een aantal beginselen, ook volgens hem fungeren beginselen als basis voor concrete regels, die zijn aangepast aan de omstandigheden van het concrete geval. Paradell-Trius wijst verder op het uiteenlopende karakter van beginselen: sommige zijn niet meer dan 'aspirational norms', andere hebben inmiddels de status van internationaal gewoonterecht. Vergelijk ook Schrijver, 2004, p. 37, volgens wie de aanduiding van duurzaamheid als waarde betekent 'dat duurzaamheid functioneert als een algemene, inhoudelijke norm, waaraan meer concrete rechtsbeginselen en regels ontspruiten en die tevens de inhoud van reeds bestaande beginselen nader bepaalt of zelfs doet veranderen'. Daarbij zal duurzaamheid zich overigens niet altijd in dezelfde mate en in dezelfde betekenis doen gelden (Schrijver t.a.p.).

⁵¹ Van belang bij het voorgaande is overigens dat het niet zo is dat een ideaal altijd eenvoudigweg één op één kan worden vertaald in een aantal beginselen, waarna uit die beginselen vervolgens weer rechtstreeks een aantal regels kan worden afgeleid. Er is ook geen sprake van een soort piramidestructuur, met een ideaal als hét centrale element aan de top, en beginselen en regels in verschillende lagen daaronder. Idealen zijn belangrijke elementen in een theorie omtrent hoe het recht in elkaar zit, maar regels en beginselen zijn dat evenzeer. Een te zwaar accent op de rol van idealen is even ongewenst als een te eenzijdige aandacht voor één van de andere elementen. Vergelijk Van der Burg en Taekema, 2004, met name p. 19.

⁵² Zie Verschuuren en Oudenaarden, 2004, p. 236 en Pearce e.a., 1993, p. 15-21.

⁵³ Van der Burg en Taekema, 2004, p. 21-27.

⁵⁴ Over de vraag in hoeverre en op welke manier het ideaal van duurzame ontwikkeling en dat van biodiversiteitsbehoud kunnen bijdragen aan het sturen van de rechtsontwikkeling of het creëren van de mogelijkheden daarvoor, zie Verschuuren en Oudenaarden, 2004.

dat er beginselen uit kunnen worden afgeleid, die op hun beurt de toepassing van concrete regels kunnen sturen. Gezien de omschrijving die Verschuuren van een ideaal geeft, lijkt het goed verdedigbaar om ook 'behoud van de biologische diversiteit' als ideaal aan te merken. Biodiversiteitsbehoud wordt immers vrij algemeen beschouwd als een nastrevenswaardige doelstelling, waarbij veelal ethische motieven (bijvoorbeeld met betrekking tot rechtvaardigheid jegens toekomstige generaties, of met betrekking tot de intrinsieke waarde van de natuur) een belangrijke rol spelen, maar wel een doelstelling waarvan het niettemin moeilijk is precies aan te geven hoe ze concreet gestalte zou moeten krijgen, en waarvan gereede twijfel mogelijk is of we er ooit in zullen slagen haar volledig te realiseren.⁵⁵ Het aanmerken van behoud van biodiversiteit als ideaal betekent dat, in principe ongeacht of die doelstelling zélf concreet genoeg is om als norm te worden toegepast, ze een sturende rol zou kunnen vervullen door tussenkomst van beginselen. Zoals het ideaal van duurzame ontwikkeling handen en voeten krijgt in de beginselen die erop kunnen worden gebaseerd, zo kan het streven naar het behoud van de biologische diversiteit als normatief kader dienen voor de uitwerking van de verdragsverplichtingen, wanneer er op basis van dat streven beginselen worden geformuleerd.

De vraag is dan of we beginselen kunnen achterhalen die bij het uitvoeren van van het Biodiversiteitsverdrag in aanmerking moeten worden genomen. Uiteraard wordt daarvoor in de eerste plaats gekeken of er beginselen zijn die expliciet in het verdrag worden genoemd. Veel verdragen op het gebied van het internationale milieurecht bevatten verwijzingen naar dergelijke beginselen, hetzij in de hoofdtekst, hetzij in de preambulaire overwegingen.⁵⁶ Daarnaast wordt nagegaan of er beginselen zijn die meer impliciet in de tekst of in het stelsel van het verdrag tot uitdrukking komen. Als we dergelijke beginselen kunnen achterhalen, hebben we daarmee in ieder geval ten dele een invulling gegeven aan de doelstelling dat de biologische diversiteit behouden moet blijven, en daarmee bijgedragen aan een normatief kader voor de uitwerking van de verdragsbepalingen. Daarom zal in het vervolg van dit onderzoek worden geprobeerd dergelijke beginselen in kaart te brengen.

6. Vraagstelling en opzet van het onderzoek

Het voorgaande leidt ons, resumerend, tot de volgende vraagstelling: In hoeverre kan de in het Biodiversiteitsverdrag geformuleerde doelstelling van 'behoud van de biologische diversiteit' een kader bieden voor de manier waarop de verplichtingen van het verdrag moeten worden ingevuld? Als deelvragen zijn te onderscheiden (1) wat is de inhoudelijke betekenis van de term 'behoud van biodiversiteit', en in hoeverre volgt daaruit op welke manier de verdragsverplichtingen moeten worden uitgelegd; (2) in hoeverre volgt uit het verdrag aan welke bestanddelen (soorten, gebieden, ecosystemen enzovoort) van de biodiversiteit prioriteit toekomt bij het nemen van maatregelen voor hun behoud; en (3) in hoeverre is een rol weggelegd voor beginselen bij de invulling van de verdragsverplichtingen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden wordt in de eerste plaats de tekst en de achtergrond van het Biodiversiteitsverdrag zelf geanalyseerd. Waar mogelijk wordt ook

⁵⁵ Zie Verschuuren en Oudenaarden, 2004, p. 233-234.

⁵⁶ Vergelijk hierna, hoofdstuk 3.

gebruik gemaakt van andere juridische instrumenten die betrekking hebben op het behoud van biologische diversiteit, waaronder de beslissingen die de Conferentie van Partijen bij het verdrag (*Conference of the Parties* of COP) met betrekking tot verschillende onderwerpen heeft genomen. Een beperking is evenwel dat er, behalve het Biodiversiteitsverdrag zelf, verder geen juridisch bindende documenten met een mondiale reikwijdte bestaan die expliciet gericht zijn op het behoud van de biologische diversiteit (dat is op zich weinig verrassend; het ontbreken van dergelijke documenten was nu juist een reden voor de totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag). Dat betekent dat waar nodig ook niet-bindende, maar niettemin gezaghebbende teksten—met een meer beleidsmatig karakter of opgesteld door wetenschappers en andere deskundigen—waarin biodiversiteitsbehoud als doelstelling expliciet is opgenomen, in de beschouwing worden betrokken; gedacht kan worden aan het rapport *Our Common Future* van de WCED. In het bijzonder met betrekking tot de betekenis van ‘biologische diversiteit’ wordt verder aandacht besteed aan de natuurwetenschappelijke achtergronden van dat begrip.

De opbouw van het onderzoek sluit aan bij de hierboven weergegeven vraagstelling. In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de inhoudelijke betekenis van ‘behoud van biodiversiteit’ (deelvraag 1). Daarbij wordt met name gekeken naar de uitleg die in juridische en beleidsteksten en in de literatuur wordt gegeven aan die term als geheel, en aan de beide samenstellende delen (‘behoud’ en ‘biodiversiteit’). De deelvragen 2 en 3 worden behandeld in de volgende hoofdstukken, waarbij in hoofdstuk 3 eerst het Biodiversiteitsverdrag zelf wordt onderzocht, en vervolgens in hoofdstuk 4 wordt bekeken in hoeverre de activiteiten van de COP nog nadere aanknopingspunten bevatten. In beide hoofdstukken wordt eerst gezocht naar de eventueel gestelde prioriteiten bij het behoud, en wordt vervolgens gekeken naar de rol die beginselen spelen in respectievelijk het verdrag en de beslissingen van de COP.

In het begin van dit hoofdstuk werd al gezegd dat het Biodiversiteitsverdrag niet het eerste (of enige) initiatief is dat de internationale gemeenschap heeft ondernomen met het oog op het behoud van de biologische verscheidenheid. Genoemd werden al de *World Conservation Strategy* en het Brundtlandrapport *Our Common Future*, die beide dateren van vóór het verdrag. Maar ook na totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag in 1992 zijn nog andere initiatieven ontplooid op dit gebied, deels overigens als uitvloeisel van de in het verdrag opgenomen verplichtingen. Hoewel het verdrag kan worden beschouwd als het belangrijkste internationale raamwerk waar het biodiversiteitsbehoud betreft – onder meer omdat het juridisch bindend is en door vrijwel alle landen ter wereld is ondertekend – is het interessant te zien in hoeverre het verdrag op de punten die hier worden onderzocht aansluit bij de overige documenten die specifiek het behoud van biodiversiteit als doelstelling hebben. Op die manier kan, voor de punten die hier aan de orde zijn, worden beoordeeld of het Biodiversiteitsverdrag representatief is voor de manier waarop internationaal gestalte wordt gegeven aan het behoud van biodiversiteit, en kunnen eventuele inconsistenties worden opgespoord (bijvoorbeeld het verschillend leggen van prioriteiten). Anderzijds kan, waar het verdrag of de COP zich op bepaalde punten niet duidelijk hebben uitgesproken, wellicht worden aangesloten bij de overige documenten, en kan op die manier meer duidelijkheid worden verkregen. Daarom wordt in hoofdstuk 5 een tiental andere belangrijke internationale documenten die net als het Biodiversiteitsverdrag het behoud van de biologische diversiteit als doelstelling hebben, onderzocht op de mate waarin wordt

BEHOUD VAN BIOLOGISCHE DIVERSITEIT: EENHEID IN VERScheidenHEID..?

aangegeven welke prioriteiten er binnen die doelstelling worden gesteld. In hoofdstuk 6 wordt gezien welke rol in de betrokken documenten is weggelegd voor beginselen. Conclusies worden ten slotte getrokken in hoofdstuk 7.

Wat betekent ‘behoud van biologische diversiteit’?

1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de verplichtingen die het Biodiversiteitsverdrag aan de partijen bij dat verdrag oplegt voor het grootste deel in tamelijk vage en algemene bewoordingen zijn gesteld, en bovendien slechts gelden ‘voor zover mogelijk en passend’. Daardoor laten ze veel ruimte voor invulling door de individuele partijen. Het gevaar dat daarin schuilt is dat de uitwerking die de partijen geven aan de verschillende bepalingen te zeer uiteen gaat lopen. Er werd op gewezen dat het Biodiversiteitsverdrag het behoud van de biologische diversiteit uitdrukkelijk als (voornaamste) doelstelling vermeldt, en dat die doelstelling derhalve leidend moet zijn voor de nakoming van de verdragsverplichtingen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de inhoudelijke betekenis van ‘behoud van de biologische diversiteit’. De beide samenstellende delen van die term, ‘behoud’ en ‘biologische diversiteit’, worden daarvoor in eerste instantie afzonderlijk bekeken: paragraaf 2 besteedt aandacht aan de betekenis die in het internationale recht met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen aan ‘behoud’ (Engels: *conservation*) wordt toegekend, in paragraaf 3 wordt ingegaan op de betekenis van ‘biologische diversiteit’. De combinatie van die twee termen wordt nader bekeken in paragraaf 4, waarna in paragraaf 5 conclusies worden getrokken met betrekking tot de mate waarin deze doelstelling richting kan geven aan de uitleg en de toepassing van de bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag.

2. ‘Behoud’

2.1 Twee soorten behoud: ‘conservation’ en ‘preservation’

‘Behoud’ is de gangbare Nederlandse vertaling van de Engelse term *conservation*. Deze term komt in veel verdragen voor – in de titel, de preambule, of in één of meer van de eigenlijke bepalingen – en ook het Biodiversiteitsverdrag stelt ‘conservation of biological diversity’ centraal. Maar wat wordt nu eigenlijk met deze term bedoeld?

Voor een goed begrip is het zinvol om *conservation* af te zetten tegen een andere term die in deze context regelmatig wordt gebruikt: *preservation* (wat zou kunnen worden vertaald als ‘instandhouding’). Illustratief is dat de geschiedenis van de milieubeweging in de Verenigde Staten wel wordt beschreven aan de hand van een tegenstelling tussen *conservationisme* en *preservationisme*.⁵⁷ De beide bewegingen vertegenwoordigen totaal verschillende visies op de natuur en op de vraag wat de motieven moeten zijn om die natuur te willen behouden. Het *conservationisme* ziet de natuur als een voorraad hulpbronnen voor menselijk gebruik, en natuurbeheer als het zodanig omgaan met die hulpbronnen dat ze ook op de lange termijn toereikend zijn om in de menselijke behoeften te kunnen voorzien. Natuurbescherming is in deze optiek een vorm van verstandig beheer van natuurlijke hulpbronnen. Het *conservationisme* vindt zijn

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld Norton, 1991, p. 6–7; VanDeVeer en Pierce, 1998, p. 133–135; en vgl. Passmore, 1974, p. 73 e.v. en 101 e.v.

wortels in de ideeën van Gifford Pinchot, die in het eind van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw aan de wieg stond van de bosbouw in de Verenigde Staten en die zich bij het uitoefenen van zijn vak liet inspireren door utilistische principes.⁵⁸ Het uitgangspunt van het preservationisme daarentegen is dat de natuur zo veel mogelijk intact moet worden gelaten en moet worden beschermd tegen menselijke bemoeienis. De redenen die daarvoor worden aangevoerd zijn vooral ethisch van aard: de mens maakt deel uit van een groter geheel, waarvan de onderdelen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, en heeft niet het recht om de andere elementen van dat geheel onbeperkt, naar eigen goeddunken en voor eigen gewin te gebruiken. Het preservationisme liet zich inspireren door John Muir, eerste voorzitter van de Sierra Club, een gepassioneerd tegenstander van de, in zijn ogen in de Christelijke traditie gegrondveste, gedachte van superioriteit van de mens over de rest van de natuur. Norton zet de preservationisten als ‘moralists’ af tegen de meer rationalistische ‘aggregators’ uit het conservationistische kamp.⁵⁹

De tegenstellingen tussen de beide benaderingen zijn natuurlijk niet in alle opzichten even strikt: de belangen van preservationisten en conservationisten lopen in concrete situaties regelmatig parallel, zoals in gevallen waarin het gaat om het beschermen van een natuurgebied dat, of een bepaalde diersoort die, ook een aanwijsbaar nut heeft voor de mens (waarbij het bijvoorbeeld ook om een recreatief of esthetisch nut kan gaan). In de praktijk van de natuurbescherming zullen de theoretische verschillen dan ook niet altijd even scherp naar voren komen. Overigens worden de aanduidingen ‘conservationisten’ en ‘preservationisten’ vandaag de dag zelfs binnen de Amerikaanse milieubeweging nauwelijks meer gebruikt, behalve misschien met een neerbuigende ondertoon.⁶⁰ Dat neemt niet weg dat de tegenstelling tussen beide gezichtspunten in belangrijke mate doorklinkt in de manier waarop de termen ‘conservation’ en ‘preservation’ ook vandaag de dag nog worden gebruikt. Vergelijk bijvoorbeeld de omschrijving die Passmore geeft van deze twee begrippen:

By ‘conservation’ I shall mean a form of saving in which the use of something is deferred, or it is prevented from being dissipated, at time T1 so that it will be available for use at time T2 when it would otherwise be exhausted. [...] Not cutting down a forest now so that timber will be available later; reducing our use of energy so that energy resources will not be exhausted; introducing fishing limits, damming a stream – these are all examples of conservation. [...] Preservation, unlike conservation, makes no particular reference to the future. Its object is to retain something, for perpetuity, in a particular condition.⁶¹

Er zijn derhalve twee kenmerkende verschillen tussen de beide visies op natuurbehoud. In de eerste plaats is ‘conservation’ gericht op het veiligstellen van een natuurlijke hulpbron voor uiteindelijk gebruik op een later tijdstip door de mens, terwijl ‘preservation’ als uitgangspunt heeft dat de bestaande natuurlijke omgeving als geheel

⁵⁸ Norton, 1991, p. 25. Gebruikmakend van de bewoordingen van W.J. McGee beschrijft Pinchot het door hem gepropageerde beleid als ‘the use of the natural resources for the greatest good of the greatest number for the longest time’ (Norton, 1991, p. 23).

⁵⁹ Norton, 1991, p. 17 e.v.

⁶⁰ Norton, 1991, p. 8–9.

⁶¹ Passmore, 1995, p. 1–2.

intact moet worden gelaten (en dus niet bedoeld is voor menselijk gebruik). Het tweede, daarmee samenhangende verschil is dat 'preservation' een meer statisch en een meer passief karakter heeft: doel is het bewaren van een object in de toestand waarin het zich op een bepaald moment bevindt, het handhaven van de *status quo*. Gebruik door de mens van een bestanddeel van de natuurlijke omgeving, wat de doelstelling is van 'conservation', brengt echter vrijwel per definitie een verandering met zich mee: het kappen van bomen voor hout of het vangen van vis voor consumptie betekenen een verandering in populaties van de betrokken soorten en de ecologische processen waarvan ze deel uitmaken. Uit het hierboven weergegeven citaat van Passmore blijkt dat daarbij vooral de beschikbaarheid van de betrokken hulpbron voor de langere termijn een rol speelt. Door dat langere-termijnperspectief vereist 'conservation' een zeker vorm van planning, en veelal ook van menselijk ingrijpen: het heeft dus meer het karakter van (actief) beheer. Hierna zal blijken dat de beide aspecten van 'conservation', zoals die naar voren komen in de hier aangehaalde discussie, ook naar voren komen in de invulling die het begrip in juridische teksten heeft gekregen.

2.2 'Conservation' in juridische teksten⁶²

'Conservation' is, zoals gezegd, een centraal begrip in een groot aantal verdragen, verklaringen en dergelijke in het internationale recht met betrekking tot de natuur (soorten, gebieden) en natuurlijke hulpbronnen. In sommige gevallen wordt in het desbetreffende instrument aangegeven wat er met die term wordt bedoeld. Veelal wordt de term echter gebruikt zonder dat er een precieze omschrijving van wordt gegeven. Ook het Biodiversiteitsverdrag kent geen definitie van 'behoud' (volgens Glowka e.a. opzettelijk⁶³).

Een vroege omschrijving van wat er allemaal bij 'conservation' komt kijken gaf de IUCN (toen nog niet gebruikmakend van de aanduiding 'The World Conservation Union') bij haar oprichting in 1948 in de preambule van de statuten.

Conservation of nature and natural resources involves the preservation and management of the living world, the natural environment of humanity, and the earth's renewable natural resources on which rests the foundation of human civilization.⁶⁴

'Preservation' en management worden hier genoemd als twee aspecten van 'conservation' (hoewel 'preservation' niet afzonderlijk wordt omschreven ligt het, door de tegenstelling met 'management', voor de hand dat de term wordt gebruikt in de zin van instandhouding van een bestaande toestand). Duidelijk is dat aan 'conservation' een brede, actieve betekenis wordt toegekend, waarbij ook menselijke bemoeienis in

⁶² Vgl. bij het volgende ook Van Heijnsbergen, 1997, p. 45-52 en Birnie en Boyle, 2002, p. 550-551. Birnie en Boyle sluiten overigens aan bij woordenboekdefinities, die ook over 'to preserve' spreken. Daardoor blijft het verschil in accent tussen conservation en preservation bij hen deels buiten beeld.

⁶³ Glowka e.a., 1994, p. 4. Overigens zijn wel definities opgenomen van *behoud in situ* en *behoud ex situ* (artikel 2), maar die geven hoofdzakelijk uitleg aan respectievelijk '*in situ*' en '*ex situ*', niet zozeer aan 'behoud': die term komt namelijk in de uitleg weer terug. Opvallend is dat bij de definitie van 'in situ behoud' wordt verwezen naar het behoud van ecosystemen en natuurlijke leefgebieden, maar naar instandhouding en herstel ('maintenance and recovery') van levensvatbare populaties van soorten. Met die laatste formulering wordt aangesloten bij artikel 8 onderdeel d.

⁶⁴ Statuten IUCN-The World Conservation Union, IEL 948: 75.

bepaalde omstandigheden aangewezen kan zijn. Een specifieke gerichtheid op het gebruik door de mens spreekt niet uit deze omschrijving, hoewel de verwijzing naar natuurlijke hulpbronnen als de basis van de menselijke beschaving suggereert dat dat gebruik een belangrijke reden voor behoud is. Daarop wijst ook de passage in de preambule die zegt dat 'soils, water, forests and vegetation, wild life, wilderness areas maintained intact and characteristic landscapes are of vital importance for economic, social, educational and cultural purposes', en de constatering dat '[t]he increasing impoverishment of natural resources will inevitably result in a lowering of human standards of living'.⁶⁵

Sommige natuurbeschermingsverdragen geven definities van 'conservation' die zijn toegesneden op de specifieke context van het desbetreffende verdrag. Een voorbeeld is het Verdrag inzake de visserij en het behoud van de levende rijkdommen van de volle zee uit 1958.⁶⁶ 'Conservation of living resources' wordt in dit verdrag gedefinieerd als 'the aggregate of the measures rendering possible the optimum sustainable yield from those resources so as to secure a maximum supply of food and other marine products'.⁶⁷ Het verdrag, en dus ook deze definitie, zien op het behoud van de visstand op de volle zee en het voorkomen van overbevissing. De verwijzingen naar het concept van 'optimum sustainable yield' en het veiligstellen van een zo groot mogelijke opbrengst maken duidelijk dat het gebruik door de mens het voornaamste doel van de maatregelen vormt. Voor het overige is 'conservation' ook hier een brede term: alle maatregelen die aan het veiligstellen van de opbrengst kunnen bijdragen worden ertoe gerekend. Een ander voorbeeld is het Zuidamerikaanse Vicuña-verdrag (*Convention for the Conservation and Management of the Vicuña*) uit 1979,⁶⁸ dat 'conservation' definieert als 'action aimed at management and use of the vicuña'. Daarbij wordt 'management' kort gezegd omschreven als het in evenwicht houden van de vicuña-populatie en de begraasbaarheid van hun leefgebied,⁶⁹ en 'use' als het gebruik van hun wol, vlees en dergelijke alsmede het gebruik voor toerisme en 'scientific and cultural purposes'. Gezien de positie die gebruik in deze definitie inneemt is ook hier gebruik door de mens een belangrijk motief.

Een algemene omschrijving van 'conservation' geeft de *World Conservation Strategy* (WCS), die in 1980 door de IUCN, het Wereldnatuurfonds en het milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) werd uitgebracht. Met name de verantwoordelijkheid die de huidige generatie draagt voor de belangen van volgende generaties komt in deze omschrijving duidelijk naar voren.

⁶⁵ In de omschrijving die de IUCN-statuten van 'conservation' geven is al een aantal elementen van de latere WCS-definitie te herkennen (zie hierna).

⁶⁶ *Convention on Fishing and the Conservation of the Living Resources of the High Seas*; Genève, 1958.

⁶⁷ Artikel 2. Naast 'optimum sustainable yield' werd ook de 'maximum sustainable yield' (MSY) voor veel visserijregimes als uitgangspunt genomen. De MSY is het niveau van bevissing dat in theorie oneindig kan worden volgehouden, doordat de vangst de jaarlijkse aanwas gemiddeld genomen niet overstijgt. In het UNCLOS III-verdrag wordt de MSY, als uitgangspunt voor de bevissing van de volle zee, gekwalificeerd door 'relevant environmental and economic factors' (artikel 119 lid 1). Zie Birnie en Boyle, 2002, p. 551 en Hey, 1989, p. 15.

⁶⁸ Lima, 20 december 1979. Vicuña's zijn een soort wilde lama's, die voorkomen in de Andes.

⁶⁹ 'Management: The application of methods to increase the vicuña population until the grazing capacity of a specific region, zone or area has been reached, and thereafter to maintain a balance between those two factors, employing technically accepted methods, such as the translocation and/or culling of vicuñas' (artikel 9).

WAT BETEKENT 'BEHOUD VAN BIOLOGISCHE DIVERSITEIT'?

Conservation is defined here as: the management of human use of the biosphere so that it may yield the greatest sustainable benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations. Thus conservation is positive, embracing preservation, maintenance, sustainable utilization, restoration, and enhancement of the natural environment.⁷⁰

Ook hier staat management centraal, en wel met het oog op het voordeel dat de natuur de mens – nu en later – kan opleveren. De WCS heeft als ondertitel '*Living Resource Conservation for Sustainable Development*', waarbij 'development' wordt omschreven als 'the modification of the biosphere and the application of human, financial, living and non-living resources to satisfy human needs and improve the quality of human life'.⁷¹ Ook daaruit blijkt de nadruk op het belang dat natuur en hulpbronnen kunnen hebben voor de mens. De WCS benadrukt dat 'conservation' niet gekoppeld is aan één afzonderlijke sector, zoals land- of bosbouw of industrie, maar dat het een proces is dat in de verschillende sectoren toepassing moet krijgen. De precieze betekenis ervan is afhankelijk van de betrokken sector.

In the case of sectors (such as agriculture, fisheries, forestry and wildlife) directly responsible for the management of living resources, conservation is that aspect of management which ensures that utilization is sustainable and which safeguards the ecological processes and the genetic diversity essential for the maintenance of the resources concerned. In the case of other sectors (such as health, energy, industry), conservation is that aspect of management which ensures that the fullest sustainable advantage is derived from the living resource base and that activities are so located and conducted that the resource base is maintained.⁷²

De WCS-omschrijving is geheel of gedeeltelijk te herkennen in een aantal latere teksten. In het uit 1982 daterende Rode Zee-verdrag wordt 'conservation' omschreven als 'rational use (...) in a manner ensuring optimum benefit for the present generation while maintaining the potential (...) to satisfy the needs and aspirations of future generations'. 'Conservation protection, maintenance, sustainable and renewable utilization, and enhancement of the environment' maken, net als in de WCS, alle deel uit van dit begrip.⁷³ De door de WCED ingestelde groep van milieurechtexperts, belast met de formulering van in het internationaal milieurecht geldende beginselen, nam de WCS-omschrijving (vrijwel) letterlijk over.⁷⁴ In de herziene versie van de WCS uit 1990, *Caring for the Earth*, wordt 'conservation' omschreven als '[t]he management of human use of organisms or ecosystems to ensure such use is sustainable'. Behalve 'sustainable use' omvat het begrip ook hier 'protection, maintenance, rehabilitation,

⁷⁰ WCS, paragraaf 1.4. Over de WCS uitgebreid hierna, hoofdstukken 5 en 6.

⁷¹ WCS, paragraaf 1.3.

⁷² WCS, paragraaf 1.6. Zie over de betekenis van 'conservation' in de WCS ook Cosijn, 1986, p. 11-14. Cosijn kenschetst de WCS-definitie als 'a less customary, purely utilitarian interpretation of the concept. Essentially it concerns the durable maintenance of the productive, especially agrarian potential of this world.' (p. 14).

⁷³ *Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and Gulf of Aden Environment, and Protocol*, Jeddah, 14 februari 1982, artikel I sub 1.

⁷⁴ EGEL, 1986, p. 9 en 43-44.

restoration, and enhancement' van populaties en ecosystemen.⁷⁵ De *Global Biodiversity Strategy* uit 1992 keert vervolgens weer terug naar de definitie van de WCS. De *Global Biodiversity Assessment* uit 1995 geeft weer een wat afwijkende invulling door te spreken over 'conservation' als 'judicious use and management of nature and natural resources for the benefit of human society and for ethical reasons', in het midden latend welke ethische overwegingen daarbij een rol spelen en of die uitsluitend betrekking hebben op de belangen van komende generaties.⁷⁶

In de gevallen dat 'conservation' wel in de titel, de doelstelling of andere bepalingen van een verdrag wordt genoemd maar geen definitie van dat begrip wordt gegeven kan soms uit de context worden afgeleid dat de regulering van menselijk gebruik de hoofddoelstelling vormt. Dat is bijvoorbeeld het geval als het betrokken verdrag beoogt de exploitatie van een bepaalde natuurlijke hulpbron, zoals visvoorraden in een bepaald gebied, te reguleren.⁷⁷ Het Verdrag van Bern vormt ondertussen een illustratie van het feit dat menselijk gebruik niet altijd het voornaamste motief is achter het streven naar 'conservation': dat verdrag verwijst naar een veelheid aan redenen voor behoud van de wilde flora en fauna als geheel, waaronder de intrinsieke waarde ervan.⁷⁸ Ook vermeldenswaard is de invulling die het begrip 'conservation' in de Engelse versie van de Habitatrichtlijn van de EG krijgt.⁷⁹ Volgens de richtlijn betekent 'conservation'

a series of measures required to maintain or restore the natural habitats and the populations of species of wild fauna and flora at a favourable status [...].

⁷⁵ *Caring for the Earth. A Strategy for Sustainable Living*, Gland, IUCN, UNEP, WWF, 1990, p. 210. In tegenstelling tot de WCS geeft *Caring for the Earth* overigens van al deze begrippen omschrijvingen. Vergelijk verder de *Nature Conservation Act* 1992 van Queensland (Australië), die 'conservation' omschrijft als 'the protection and maintenance of nature while allowing for its ecologically sustainable use' (par. 9); raadpleegbaar via <http://www.austlii.edu.au>.

⁷⁶ Heywood, 1995, p. 1107.

⁷⁷ Vgl. de *Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean* (Honolulu, 5 september 2000), waar de preambule als doelstelling geeft 'to ensure the long-term conservation and sustainable use, in particular for human food consumption, of highly migratory fish stocks in the western and central Pacific Ocean for present and future generations'. Vergelijk ook de *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR, Canberra, 20 mei 1980), in de preambule waarvan wordt verwezen naar 'the concentration of marine living resources found in Antarctic waters and the increased interest in the possibilities offered by the utilisation of these resources as a source of protein'. Overigens rekent dit verdrag 'rational use' uitdrukkelijk tot 'conservation', en geeft het een aantal beginselen die bij de vangst in acht moeten worden genomen; daaronder 'the prevention of decrease in the size of any harvested population to levels below those which ensure its stable recruitment. For this purpose its size should not be allowed to fall below a level close to that which ensures the greatest net annual increment' (artikel II, tweede en derde lid).

⁷⁸ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (*Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats*), Bern, 19 september 1979. In de preambule staat onder meer: 'Recognising that wild flora and fauna constitute a natural heritage of aesthetic, scientific, cultural, recreational, economic and intrinsic value that needs to be preserved and handed on to future generations (...)'. Deze opsomming van motieven voor behoud vertoont sterke gelijkenis met de opsomming die in 1992 in het Biodiversiteitsverdrag zou worden gegeven.

⁷⁹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, Pb. EG L 206.

Wanneer er sprake is van een 'favourable status' wordt vervolgens verder uitgewerkt.⁸⁰ Van belang is hier dat blijkens de definitie gebruik door de mens geen rol speelt als motief voor behoud: het gaat zuiver om de staat van instandhouding van de betrokken diersoort of het betrokken ecosysteem. Dit sluit niet goed aan bij het gangbare gebruik van deze term, dat immers menselijk gebruik centraal stelt. Opvallend is echter dat in de Nederlandse tekst wordt gesproken van 'instandhouding' en niet over 'behoud'. Als we aannemen dat 'instandhouding' min of meer overeenkomt met het begrip 'preservation', sluit de Nederlandse versie beter aan bij het hier gehanteerde begrip-penkader.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat over het algemeen 'conservation' wordt gebruikt als een breed begrip, dat zich niet beperkt tot het handhaven van een bestaande toestand maar dat zeker ook in bepaalde gevallen menselijk gebruik van natuur en natuurlijke hulpbronnen toestaat. Er zijn zelfs situaties waarin 'conservation' actieve menselijke bemoeienis met en ingrijpen in de bestaande toestand veronderstelt, zoals bij het herstel ('restoration') van aangetaste natuur. Daarnaast is in veel gevallen – maar niet altijd – de mogelijkheid van gebruik van de betrokken hulpbron door de mens, nu of in de toekomst, het voornaamste motief om die hulpbron te behouden.

Een dergelijke, brede interpretatie van het begrip roept twee vragen op. De eerste betreft het feit dat 'conservation' in veel verdragen wordt gebruikt in combinatie met andere termen, zoals 'management',⁸¹ 'sustainable development',⁸² 'rational use',⁸³ 'protection' en 'transmission to future generations',⁸⁴ 'optimum utilisation',⁸⁵ 'restoration', 'enhancement' en 'rational management'.⁸⁶ Daaruit blijkt dat de terminologie niet altijd even consequent wordt toegepast; uitgaande van de hiervoor weergegeven brede invulling zouden 'management', 'protection' enzovoort immers allemaal deel uit moeten maken van het overkoepelende begrip 'conservation'. Ook het Biodiversiteitsverdrag hanteert een ander begrippenkader, en heeft het vrij consequent over 'conservation and sustainable use' van biodiversiteit.⁸⁷ Dat men het nodig vindt om naast 'conservation' ook nog de genoemde andere termen te gebruiken suggereert een tegenstelling, of op zijn minst een onderscheid.

Hoe valt dit te rijmen met de brede definitie zoals die werd aanvaard in de WCS, het WCED-rapport en *Caring for the Earth*? Het lijkt niet nodig al te grote betekenis te

⁸⁰ In hetzelfde artikel, onder (e) en (i). Het gebruik van de notie van een 'favourable conservation status' sluit aan bij het Verdrag tot behoud van migrerende wilde diersoorten (*Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*, Bonn, 23 juni 1979), dat er echter een iets andere invulling aan geeft (zie artikel I, eerste lid).

⁸¹ O.a. het hiervoor genoemde Vicuñaverdrag, de *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* (Canberra, 1993), en de *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources* (Kuala Lumpur, 9 juli 1985).

⁸² *Draft International Covenant on Environment and Development* van de IUCN (1995/2004), artikel 1, dat stelt dat '[t]he objective of this Covenant is to achieve environmental conservation and sustainable development by establishing integrated rights and obligations'. Volgens het commentaar wordt gesproken van 'objective' in plaats van 'objectives' om te benadrukken dat de beide begrippen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

⁸³ CCAMLR artikel II lid 2.

⁸⁴ Werelderfgoedconventie en Verdrag van Bern.

⁸⁵ *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, Canberra, 10 mei 1993.

⁸⁶ *Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean*, Reykjavik, 2 maart 1982.

⁸⁷ Artikelen 2, 5, 6, 7, 10, 11 en 12. Ook het *Draft Covenant* van de IUCN onderscheidt 'conservation' en 'sustainable use'; zie artikel 21, aanhef lid 2.

hechten aan deze verschillen in terminologie. Het zou veelzeggend zijn wanneer een bepaald verdrag bijvoorbeeld het gebruik van een natuurlijke hulpbron met zoveel woorden zou aanmerken als *onverenigbaar* met ‘conservation’, maar in de zojuist aangehaalde verdragen wordt dit begrip juist steeds met gebruik, herstel, ontwikkeling en dergelijke gecombineerd. Overigens worden ‘conservation’ en de andere gebruikte begrippen in de juist aangehaalde teksten over het algemeen niet nader omschreven, en het is dus moeilijk te achterhalen in hoeverre het gesuggereerde onderscheid ook daadwerkelijk als onderscheid bedoeld is.

Voorzover dat inderdaad het geval is kan wellicht worden aangesloten bij de verklaring die Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz gegeven voor het onderscheid dat in het Biodiversiteitsverdrag is aangebracht tussen ‘conservation’ en ‘sustainable use’. De reden dat in het verdrag de beide begrippen zijn gesplitst is volgens deze auteurs dat met name de ontwikkelingslanden in de tekst het belang bevestigd wilden zien dat zij hechten aan het gebruik van hun hulpbronnen.⁸⁸ Wanneer in een bepaalde tekst naast ‘conservation’ ook andere, verwante termen worden gebruikt kan dat, net als bij ‘sustainable use’ in het Biodiversiteitsverdrag, worden beschouwd als een accent dat de opstellers van de tekst op een bepaald aspect van het begrip willen leggen, zonder dat daaruit direct zou moeten worden afgeleid dat ‘conservation’ en ‘sustainable use’ daadwerkelijk tegengestelde grootheden zijn.

De tweede vraag die opkomt betreft de verhouding tussen de verschillende activiteiten die binnen het begrip ‘conservation’ vallen. Hoewel ‘preservation’, ‘maintenance’, ‘sustainable utilization’, ‘restoration’ en ‘enhancement’ volgens de WCS allemaal deel uitmaken van het ruimere begrip ‘conservation’, zijn ze in concrete situaties niet allemaal onverkort met elkaar te verenigen. Waar bijvoorbeeld ‘preservation’ volgens de definitie in *Caring for the Earth* het handhaven van de bestaande toestand impliceert (‘keeping something in its present state’) en dus een duidelijk statische betekenis heeft, brengen andere termen nu juist met zich mee dat er aan die toestand iets wordt veranderd. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor ‘restoration’ (‘[t]o return a degraded ecosystem or population to its original condition’) en voor ‘rehabilitation’, dat wordt omschreven als ‘to return a degraded ecosystem or population to an undegraded condition, which may be different from its original condition’. Voor bepaalde vormen van gebruik – namelijk die vormen die een ‘direct impact’ hebben op organismen, ecosystemen of niet vernieuwbare hulpbronnen⁸⁹ – geldt hetzelfde: ook zij betekenen een verandering van de op een gegeven moment bestaande situatie. Een extra complicatie is dat ecosystemen en ecologische processen aan voortdurende verandering onderhevig zijn. Als ‘conservation’ nu in sommige gevallen actief ingrijpen veronderstelt en in andere gevallen juist vereist dat de menselijke bemoeienis met een stuk natuur of een natuurlijke hulpbron tot een absoluut minimum wordt beperkt, hoe weten we dan in een concrete situatie wat ons te doen staat?

⁸⁸ Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz, 1992, p. 49-50 zijn van mening dat ‘[o]n the whole, in spite of its haziness regarding the term conservation, the Convention does justice to modern conservation thinking. Not only does it consistently recognize that sustainable use of living resources and the ecosystems of which they are a part is a prerequisite for biodiversity conservation, it also acknowledges the need for certain components to be given special care and treatment’.

⁸⁹ *Caring for the Earth*, p. 212.

WAT BETEKENT 'BEHOUD VAN BIOLOGISCHE DIVERSITEIT'?

Voor een antwoord op deze vraag is van belang dat bij 'conservation' rekening moet worden gehouden met de behoeften en de belangen van generaties na ons. Daarin is zoals gezegd de essentie te herkennen van het concept van duurzame ontwikkeling, zoals dat wereldwijd bekendheid heeft gekregen door het WCED-rapport *Our Common Future*. Vanwege de nauwe verbondenheid tussen 'conservation' en 'duurzame ontwikkeling' wordt hieronder nader ingegaan op dat laatste begrip.

2.3 Behoud en duurzaamheid

De definitie van conservation in de WCS en de GBS, met hun verwijzing naar de 'needs and aspirations of future generations', vertoont sterke gelijkenis met de definitie die de WCED gaf van duurzame ontwikkeling (*sustainable development*). Bij de vraag onder welke omstandigheden kan worden gezegd dat het beheer van biologische hulpbronnen zodanig plaatsvindt dat de behoeften en aspiraties van toekomstige wereldbewoners niet in het gedrang zullen komen is het daarom nuttig aan te sluiten bij die definitie, en de discussies die erover zijn gevoerd.

De WCED kreeg in 1983 opdracht van de Algemene Vergadering van de VN om een strategie voor de lange termijn op te stellen die zou moeten leiden tot duurzame ontwikkeling.⁹⁰ Het resultaat, een rapport met de titel *Our Common Future*, verscheen in 1987 en heeft grote invloed gehad op de verdere ontwikkeling van het internationale milieudebat.⁹¹ De omschrijving van duurzame ontwikkeling die het rapport gaf wordt vandaag de dag nog altijd min of meer als standaard gehanteerd.

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.⁹²

De Brundtland-formule heeft betrekking op duurzame *ontwikkeling*, terwijl het in de aangehaalde passages uit de WCS en de GBS gaat om de vraag wat 'conservation' precies inhoudt. Ook de WCS plaatst behoud van natuurlijke hulpbronnen echter nadrukkelijk tegen de achtergrond van ontwikkeling, en hetzelfde geldt voor de GBS, die al in het voorwoord onderkent dat economische ontwikkeling essentieel is om zowel in de behoeften van de huidige wereldbevolking als die van toekomstige generaties te kunnen voorzien.⁹³

⁹⁰ UNGA Res. 38/161, 19 december 1983. De term 'duurzame ontwikkeling' staat al in deze resolutie en is dus niet door de WCED verzonnen; ook de WCS gebruikt hem al.

⁹¹ WCED, 1987.

⁹² WCED, 1987, p. 43. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen andere definities in omloop zijn: zie voor een overzicht Pezzey, 1992. Volgens Kidd bouwt de hedendaagse gedachte van duurzame ontwikkeling voort op een aantal oudere concepten en overwegingen (Kidd, 1992). Vooral in de economie is duurzaamheid een al langer bekend begrip; Pearce *et. al.* (1993) gebruiken de term voor situaties waarin zowel de opbrengst van een hulpbron als de hulpbron zelf over de tijd in stand blijft.

⁹³ 'The aim of the World Conservation Strategy is to help advance the achievement of sustainable development through the conservation of living resources' (WCS, 'Guide to the World Conservation Strategy'); 'Economic development is essential if the millions of people who live in poverty and endure hunger and hopelessness are to achieve a quality of life commensurate with the most basic of human rights. Economic progress is urgent if we are not only to meet the needs of the people alive today but also to give hope to the billions born into the world over the next century' (GBS, p. v).

Inmiddels is duurzame ontwikkeling een centraal concept geworden in het internationale milieurecht. Tekenend is dat de Verklaring van Rio uit 1992 in 27 beginselen twaalf verwijzingen bevat naar duurzame ontwikkeling (waaronder één naar het 'recht op het gebied van duurzame ontwikkeling').⁹⁴ Toch heeft het concept ook de nodige kritiek gekregen. Een veelgehoord bezwaar is dat de term vaag en nietszeggend is, met als gevolg dat hij zich leent voor manipulatie. '[F]or all the tribute, no one is quite sure what the term means' schrijft Stone, en hij suggereert (waarschijnlijk terecht) dat de bedenkers ervan met opzet hebben gekozen voor een term die zich voor verschillende interpretaties leent, daarmee de weg open latend voor het gaande houden van de onderhandelingen en eventueel het bereiken van compromissen.⁹⁵ Birnie en Boyle constateren dat alle staten het er wel over eens zijn dat ontwikkeling duurzaam moet zijn, maar voegen daaraan toe: 'What is lacking, however, is any comparable consensus on the meaning of sustainable development, or how to give it concrete effect in individual cases'.⁹⁶

Een ander punt van kritiek is dat een pleidooi voor duurzame ontwikkeling vaak neerkomt op het benadrukken van de noodzaak van meer economische groei, maar dan in een nieuw, groen jasje. In de praktische uitwerking die er aan het concept wordt gegeven ligt, menen sommige critici, de nadruk te veel op het bevorderen van economische groei, en te weinig op het beperken van de nadelige gevolgen daarvan voor het milieu. Pallemarts signaleert een trend waarin 'sustainable development' in toenemende mate wordt uitgelegd als 'sustained development', wat dan vervolgens wordt gelijkgesteld met 'sustained growth';⁹⁷ en ook Willers is uitermate sceptisch over het groene gehalte van het nieuwe mondiale credo, wat al blijkt uit het feit dat hij zijn commentaar erop de titel 'Sustainable Development: A New World Deception' meegeeft.⁹⁸

Duidelijk is in ieder geval dat de hier weergegeven definitie van duurzame ontwikkeling een aantal belangrijke vragen openlaat, bijvoorbeeld wat we precies moeten verstaan onder 'needs' (behoeften). Gaat het om minimale bestaansvoorwaarden voor de mens, zoals voedsel, water, onderdak en kleding? En, zo ja, hoe stellen we vast wat die minimale bestaansvoorwaarden precies behelzen? Nemen we de hoeveelheden als maatstaf die een gemiddelde Somalische plattelandsbewoner als minimaal noodzakelijk beschouwt, of moet een Amerikaan of een Zwitser als referentie dienen? Vooral de bepaling van de behoeften van de komende generaties leveren wat dat betreft problemen op. Die generaties kunnen uiteraard nu nog niet zelf duidelijk maken welke behoeften ze hebben, en wat ze aan hulpbronnen nodig denken te hebben om erin te kunnen voorzien; en het zal moeilijk zijn om daarvan een enigszins betrouwbare inschatting te maken, omdat zich nu eenmaal maar in zeer beperkte mate

⁹⁴ Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling, aangenomen tijdens de UNCED van 3 tot en met 14 juni 1992. Engelse tekst in Johnson (1993), p. 118-122. Ook in het Europees recht neemt duurzame ontwikkeling een centrale plaats in (zie artikel 2 EG). In Nederland staat het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 4), net als zijn voorgangers overigens, helemaal in het teken van duurzaamheid, zoals de ondertitel 'werken aan duurzaamheid' al aangeeft.

⁹⁵ Stone, 1998b, p. 101.

⁹⁶ Birnie en Boyle (2002), p. 95.

⁹⁷ Pallemarts, 1993; vgl. ook Callicott en Mumford, 1997, p. 34.

⁹⁸ 'In fact, sustainable development is code for "perpetual growth".' Willers, 1994, p. 1146.

laat voorzien wat mensen over twintig, vijftig of vijfhonderd jaar belangrijk, nodig of waardevol vinden.⁹⁹

Our Common Future verschaft ons omtrent de betekenis van 'behoeften' geen duidelijkheid. Meldt het rapport enerzijds dat 'sustainable development requires meeting the basic needs of all', en wordt er gesproken over '[m]eeting essential needs' – wat wijst in de richting van een vrij minimalistische invulling van het begrip – anderzijds wordt de noodzaak benadrukt van een drastische verhoging van de industriële productie wereldwijd teneinde de consumptie in ontwikkelingslanden op het westerse niveau te krijgen (dat, mogen we stellen, royaal boven dat van de 'essential' of 'basic needs' ligt).¹⁰⁰

Een andere vraag die opkomt is hoe de verschillende behoeften onderling tegen elkaar moeten worden afgewogen. In veel gevallen zullen er conflicten bestaan tussen behoeften of belangen van verschillende groepen binnen één generatie, tussen de huidige generatie en toekomstige, of zelfs tussen verschillende toekomstige generaties (bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gebruik van kernenergie). De formulering van de WCED geeft geen maatstaven om prioriteit aan te brengen tussen de verschillende belangen.

Het feit dat de WCED duurzame ontwikkeling invulling geeft met behulp van de behoeften van zowel huidige als komende generaties brengt ook tot uitdrukking dat het niet alleen gaat om de fysieke grenzen die het milieu stelt, maar dat ook maatschappelijke en economische elementen in de beschouwing moeten worden betrokken. Armoedebestrijding en economische ontwikkeling maken in de visie van de WCED een essentieel deel uit van duurzaamheid, en als een samenleving op zo'n manier functioneert dat de draagkracht van het milieu niet wordt overschreden, terwijl er grote groepen mensen zijn die niet in hun meest elementaire behoeften kunnen voorzien, is er van duurzaamheid geen sprake. Dat betekent echter ook dat duurzaamheid in deze betekenis zich niet uitsluitend laat vertalen in een maximaal beslag dat per persoon kan worden gelegd op de bestaande schaarse hulpbronnen (milieugebruiksruimte). Op dit punt kreeg de WCED in Nederland overigens steun van de WRR. Bij duurzame ontwikkeling gaat het volgens de raad zowel om de kwaliteit van de maatschappij als om de kwaliteit van het milieu. Duurzaamheid heeft daarom een milieudimensie en een sociaal-economische dimensie, die beide in de beschouwingen moeten worden betrokken.¹⁰¹

Er moet op worden gewezen dat het hier gaat om de door de WCED gekozen, specifieke invulling van 'duurzame ontwikkeling'. Andere invullingen zijn uiteraard

⁹⁹ Stone, 1998b, p. 112. Beckermann, 1998, p. 464 formuleert het aldus: '[S]uch a criterion is totally useless since "needs" are a subjective concept. People at different points in time, or in different income levels, or with different cultural or national backgrounds, will differ with respect to what "needs" they regard as important. Hence, the injunction to enable future generations to meet their needs does not provide any clear guidance as to what has to be preserved in order that future generations may do so'.

¹⁰⁰ WCED, 1997, p. 8 res. 15.

¹⁰¹ WRR, 1994, p. 33. Opvallend is dat de WRR in 2002 op dit standpunt lijkt terug te komen, waar hij ervoor pleit duurzame ontwikkeling in het beleid op te vatten als een waarde die uitdrukt dat 'het ecologisch draagvlak door het menselijk handelen niet in gevaar mag worden gebracht' (WRR 2002, p. 14). Dit 'waarde'-begrip wordt daar afgezet tegen het bredere concept waar ook maatschappelijke en economische aspecten deel van uitmaken, dat door de Raad wordt aange-merkt als 'metabegrip'.

ook mogelijk, ook die waarbij niet zozeer bij de behoeften maar meer de grenzen die de eindige beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen aan de mens oplegt als uitgangspunt worden genomen. Ook in een dergelijke aanpak krijgen we evenwel te maken met onvolledige gegevens, die inherent zijn aan het feit dat we spreken over situaties in de (verre) toekomst. Hoe ontwikkelt de wereldbevolking zich? Welke ontwikkelingen kunnen we verwachten op het gebied van landbouwmethoden? Wat zijn de effecten van de verandering van het klimaat? Ook bij pogingen om de fysieke grenzen te bepalen moeten inschattingen en aannames worden verricht en risico's worden bepaald en afgewogen. Op basis van dezelfde bekende feiten zijn dan ook zeer uiteenlopende toekomstscenario's te ontwikkelen die allemaal met recht als duurzaam kunnen worden betiteld, afhankelijk van de manier waarop men risico's en onzekerheden inschat en afweegt.¹⁰²

De beperkingen van een puur op milieugrenzen gebaseerde benadering worden overigens geïllustreerd door de geschiedenis van het concept van *maximum sustainable yield* (MSY). Op de eerste VN-Zeerechtconferentie (UNCLOS I) in 1958 werd de MSY geïntroduceerd als standaard in het beheer van voorraden van levende hulpbronnen afkomstig uit de zee (dus hoofdzakelijk vis), wat in de praktijk zou moeten betekenen dat elk jaar een zo groot mogelijk deel van een visvoorraad wordt weggevangen waarbij de gemiddelde grootte van de resterende voorraad niet mag afnemen.¹⁰³ Al snel werd duidelijk dat deze aanpak een aantal belangrijke beperkingen kent. Afgezien van wetenschappelijke en technische onzekerheden bij het bepalen van de grootte van de voorraad en de aanwasselheid, laat de MSY, die wordt bepaald uitsluitend op basis van biologische gegevens, geen ruimte voor meeweging van bijvoorbeeld economische en sociale factoren in de besluitvorming.¹⁰⁴ Ook de vaak nauwe ecologische verbondenheid van mariene soorten onderling blijft bij het klassieke MSY-concept buiten beschouwing, wat als gevolg kan hebben dat, terwijl grootte en aanwas van een bepaalde visvoorraad voor menselijk gebruik voldoende blijven, er ecologische effecten optreden die schadelijk zijn voor andere soorten (bijvoorbeeld soorten die voor hun voedsel ook van de desbetreffende visvoorraad afhankelijk zijn). Vanwege deze en andere bedenkingen is dit, puur biologische, concept dan ook tegenwoordig grotendeels verlaten; het UNCLOS III-verdrag uit 1982 heeft het bijvoorbeeld over de verplichting 'to maintain or restore populations of

¹⁰² Zie ook WRR, 1994, p. 38 en volgende. Zie verder L    en Norgaard, 1996, en Huffman, 2000, p. 35; en de conclusie van Pezzey 1992.

¹⁰³ Birnie en Boyle, 2002, p. 551; zie over het concept ook Hey, 1989, p. 15 e.v., en de kritische bespreking door Gulland, 1968 (met name p. 11).

¹⁰⁴ Vgl. Birnie en Boyle, 1992, p. 438. Eén slecht jaar (met extreem weinig jonge vis) kan ervoor zorgen dat het broze MSY-evenwicht wordt verstoord, en dat de voorraden onder het veilige niveau uitkomen. Afhankelijk van de grootte van de terugval kunnen quotaregelingen of een moratorium van misschien wel enkele jaren nodig zijn om het gemiddelde niveau weer te bereiken; de biologische, economische en sociale gevolgen daarvan kunnen, met name in ontwikkelingslanden, bijzonder groot zijn. Hier blijkt ook dat een eenmalige berekening van de MSY niet voldoende is, maar dat de stand van de voorraden en de aanwas voortdurend moet worden gemonitord en de vangst navenant bijgesteld, wat ook de nodige inspanningen vergt. Overigens blijkt uit de nadruk op het gelijkblijven van het gemiddelde niveau van de voorraden ook dat de MSY in deze vorm geen rekening houdt met een groei van de bevolking die van die voorraden afhankelijk is.

harvested at levels which can produce the maximum sustainable yield, *as qualified by relevant environmental and economic factors*'.¹⁰⁵

Wanneer nu, zoals in de WCS-omschrijving van 'conservation', wordt aangehaakt bij de terminologie van duurzame ontwikkeling, brengt dat alle onduidelijkheden mee die met dat concept verbonden zijn. Om de vraag te kunnen beantwoorden welke mate van behoud, en van welke hulpbronnen, nodig is om te zorgen dat de huidige generatie daar het grootst mogelijke profijt van kan hebben zonder de mogelijkheden van komende generaties om in hun eigen behoeften en aspiraties te voorzien in stand te laten, zou duidelijk moeten zijn welke behoeften en aspiraties dat zijn, en hoe ze moeten worden afgewogen tegen de voordelen die wij op dit moment aan de hulpbron in kwestie kunnen ontleen. Het is duidelijk dat uitspraken daaromtrent altijd in hoge mate een tentatief en subjectief karakter zullen hebben.

2.4 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat 'conservation' moet worden gezien als een brede term, die zowel elementen van (duurzaam) gebruik omvat als van herstel, van verbetering en van handhaving in de bestaande toestand. Voor het antwoord op de vraag onder welke omstandigheden en tot welke grenzen gebruik geoorloofd is, wanneer moet worden hersteld en tot welk niveau, en wanneer menselijke bemoeienis is uitgesloten, sluit de term echter nauw aan bij de standaarddefinitie van duurzame ontwikkeling, waarmee alle onduidelijkheden die dat laatste concept omgeven ook een rol gaan spelen bij de invulling van behoud. Beantwoording van die vragen, en uiteindelijk de concrete uitwerking die aan behoud moet worden gegeven, is in laatste instantie dan ook een zaak waar niet alleen milieu- en natuuroverwegingen, maar ook maatschappelijke, economische en andere factoren een belangrijke plaats in hebben.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is echter niet die naar de betekenis van behoud als zodanig, maar die naar de betekenis van behoud *van de biologische diversiteit*. In de volgende paragraaf wordt dat laatste begrip nader bekeken, en wordt nagegaan of het aanknopingspunten biedt om de doelstelling 'behoud van biologische diversiteit' nader invulling te geven.

3. 'Biologische diversiteit'

3.1 De definitie van het Biodiversiteitsverdrag

Hoewel het mogelijk is om, achteraf gezien, ook de eerste internationale afspraken met betrekking tot het behoud van bepaalde natuurlijke hulpbronnen al te beschouwen als gericht op het behoud van 'de biologische diversiteit',¹⁰⁶ is de aandacht op internationaal niveau voor de natuurlijke verscheidenheid als afzonderlijk onderwerp betrekkelijk recent. Daarbij werd overigens de term 'biologische diversiteit' in eerste instantie nog niet gebruikt; in het kader van het UNESCO *Man and the Biosphere*-programma (1968) werd bijvoorbeeld gesproken over 'the diversity and integrity of biotic

¹⁰⁵ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1982, artikel 119 lid 1 (mijn cursivering). Er zijn in reactie op de tekortkomingen van de MSY ook verschillende andere managementconcepten ontwikkeld, zoals het in stand houden van een optimum population (OP), een optimum sustainable population (OSP), optimum/maximum economic yield (OEY/MEY) enzovoort. Birnie en Boyle, 2002, p. 551 e.v.

¹⁰⁶ Vgl. Bowman, 1996, p. 7.

communities', en 'the genetic diversity of species',¹⁰⁷ en het Actieplan dat werd opgesteld tijdens de VN-Milieuconferentie (UNCHE) in Stockholm in 1972 verwijst naar het belang van het behoud van genetische diversiteit. Daarin kwam verandering vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, en pas sinds de totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag is de term gemeengoed geworden.¹⁰⁸

Anders dan van 'behoud' geeft het Biodiversiteitsverdrag zelf een definitie van 'biologische diversiteit'. Onder die term wordt verstaan

de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.¹⁰⁹

Hoewel er met name in de natuurwetenschappen ook wel andere omschrijvingen van 'biologische diversiteit' worden gehanteerd is de bovenstaande één van de weinige definities die is vastgelegd in juridisch bindende vorm, en bovendien in een verdrag dat bedoeld is als voornaamste kader voor de regulering van biodiversiteitsbehoud wereldwijd.¹¹⁰ Daarom wordt deze omschrijving hier als uitgangspunt genomen. Overigens is de definitie van het Biodiversiteitsverdrag ook in veel latere verdragen en vergelijkbare teksten overgenomen.¹¹¹

Er zijn in deze omschrijving met name twee dingen die opvallen. In de eerste plaats blijkt uit deze, maar ook uit andere definities dat biologische diversiteit betrekking kan hebben op verschillende niveaus, en op verschillende aspecten. In de tweede plaats valt op dat, in deze omschrijving, het bij de biologische diversiteit niet gaat om een tastbaar begrip, maar om een kenmerk ('variabiliteit'). Op deze beide punten wordt hierna afzonderlijk ingegaan (respectievelijk paragrafen 3.2 en 3.3).

¹⁰⁷ Zie hierna, hoofdstuk 5.

¹⁰⁸ De verkorte vorm 'biodiversiteit' kwam onder andere voor in Wilson, 1988.

¹⁰⁹ Artikel 2. Het Strategisch Plan (bijlage bij COP-beslissing VI/26) geeft een wat andere omschrijving: 'the variability within and among living organisms and the systems they inhabit'. Met betrekking tot de doelstelling in dat plan om voor 2010 te komen tot een significante reductie van het verlies aan biodiversiteit, wordt dat laatste begrip ('biodiversity loss') omschreven als 'the long-term or permanent qualitative or quantitative reduction in components of biodiversity and their potential to provide goods and services, to be measured at global, regional and national levels' (beslissing VII/30, paragraaf 2).

¹¹⁰ Gaston (1996, p. 2) geeft een overzicht van een aantal definities. Behalve het Biodiversiteitsverdrag zijn er maar weinig verdragen die expliciet het behoud van biodiversiteit ten doel hebben. Eén van de schaarse voorbeelden is de Conventie ter behoud van de biodiversiteit en de bescherming van natuurgebieden in Centraal Amerika (Managua, 5 juni 1992), die als doel heeft het zo veel mogelijk behouden van de biologische diversiteit. Dit laatste begrip wordt omschreven als 'alle soorten flora, fauna en andere levende organismen, hun genetische variabiliteit en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken'.

¹¹¹ Bijvoorbeeld het Protocol met betrekking tot speciale beschermingszones en biologische diversiteit in het Middellandse-Zeegebied (Barcelona, 10 juni 1995) bij de Conventie de bescherming van de Middellandse Zee tegen vervuiling (Barcelona, 16 februari 1976); ook het *Draft International Covenant* van de IUCN (zie hierna, hoofdstuk 5) verwijst naar de definitie in het Biodiversiteitsverdrag, evenals Bijlage V bij het OSPAR-verdrag (*Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in de Noord Oost Atlantische oceaan*) met betrekking tot de bescherming en het behoud van de ecosystemen en biologische diversiteit van het zeegebied.

3.2 Niveaus en aspecten van diversiteit¹¹²

In de wandeling wordt 'biologische diversiteit' vaak gelijkgesteld aan het aantal dier- of plantensoorten dat voorkomt in een bepaald gebied.¹¹³ De definitie die het Biodiversiteitsverdrag van biologische diversiteit geeft maakt echter al duidelijk dat het bij diversiteit niet per se om soorten hoeft te gaan: het verdrag onderscheidt zoals gezegd diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen. Deze indeling van biodiversiteit in drie niveaus (soorten-, genetische en ecosysteemdiversiteit) is vrij algemeen aanvaard in de literatuur over dit onderwerp, hoewel de terminologie van de diverse auteurs nog wel eens wil verschillen.¹¹⁴

De soortenrijkdom in een gebied kan, zo lijkt het, in beginsel vrij eenvoudig worden vastgesteld door alle daar voorkomende soorten te tellen. In de praktijk zal het doorgaans echter niet goed mogelijk zijn om alle in een bepaald gebied voorkomende soorten te inventariseren. Behalve praktische moeilijkheden (zoals de beperkte beschikbaarheid van tijd, geld en mankracht) doen zich hier nog andere problemen voor. Zo bestaat er geen volledige overeenstemming over wat als een 'soort' moet worden beschouwd. Volgens Mayden zijn er momenteel zo'n 22 soortbegrippen gangbaar, die voor een groot deel onverenigbaar zijn in de analyses en verklaringen die ze geven van biologische verscheidenheid.¹¹⁵ Ook moet op de een of andere manier worden verduidelijkt wanneer wordt aangenomen dat een soort ergens 'voorkomt'. Met name bij migrerende soorten kan dit een rol spelen; kan van afgedwaalde exemplaren van zo'n soort, die bij een telling eenmalig worden aangetroffen buiten hun natuurlijke verspreidingsgebied, worden gezegd dat ze in het desbetreffende gebied 'voorkomen'? Of is daarvoor een permanentere vestiging nodig? En, zo ja, hoe lang, en in welke aantallen? De antwoorden die op deze en dergelijke vragen worden gegeven zijn in belangrijke mate bepalend voor de uitkomst van de telling.

¹¹² Het beperkte overzicht in deze paragraaf doet uiteraard geen recht aan wat er allemaal is geschreven over (de kwantificeerbaarheid en meetbaarheid van) de verschillende vormen en aspecten van biodiversiteit. Zie voor een meer gedetailleerde bespreking onder meer Gaston, 1996; Van der Maarel, 1997; Heywood, 1995, p. 21-190.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld Gaylord Nelson van The Wilderness Society in het voorwoord van Norse e.a., 1986, p. i: 'The most ubiquitous and irreversible environmental problem facing the planet is the loss of biological diversity. Species extinction is occurring at a rapidly accelerating pace because of population pressures and a pervasive lack of understanding of what is at stake'; voorts Wilson, 1988, p. 3-5 en p. 28.

¹¹⁴ Van der Maarel (1997, p. 7-12) spreekt bijvoorbeeld van 'taxon diversity' in plaats van soortendiversiteit, omdat naast de soort ook andere taxonomische niveaus (geslacht, familie) als uitgangspunt kunnen worden genomen. Om dezelfde reden is bij Hawksworth sprake van 'organismal diversity' (1995, p. 6); hij geeft ook de voorkeur aan 'ecological' of 'community diversity' boven 'ecosystem diversity'.

¹¹⁵ 'The search has been for a concept-definition [van het begrip 'soort', TO] that is biologically relevant and meaningful, one that is easily applied, and one that encompasses natural biodiversity. That is, a concept of real species assisting in and ensuring their recognition and our understanding of them in nature. This goal has not been achieved [...]', aldus Mayden in Claridge e.a., 1997, p. 382.

De diversiteit *binnen* soorten levert een aantal specifieke problemen op.¹¹⁶ Twee exemplaren van dezelfde soort kunnen in veel opzichten verschillen: het kan gaan om verschillen in uiterlijke kenmerken, zoals de tekening op de vleugels van vlinders, maar ook om verschillen in gedragspatronen, in de rangschikking van genen op chromosomen, of om verschillen in DNA.¹¹⁷ Bovendien kunnen al deze verschillen worden onderzocht op verschillende niveaus binnen de soort, zoals ondersoorten, rassen, plaatselijke populaties en individuen.¹¹⁸ Zo kan diversiteit binnen soorten betrekking hebben op een groot aantal verschillende aspecten, die afhankelijk van de situatie en het doel van het onderzoek meer of minder betekenisvol kunnen zijn.

Bij diversiteit van *ecosystemen* spelen vergelijkbare problemen. Een *ecosysteem* is, volgens de definitie van het Biodiversiteitsverdrag, 'een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen'.¹¹⁹ Bij een ecosysteem ligt het accent op de verbanden die tussen de verschillende onderdelen van het systeem bestaan, en de processen die zich daarin afspelen. Wat in een concreet geval als 'een ecosysteem' wordt beschouwd, is dus afhankelijk van het type verband (of de 'functie', gelet op de 'functionele eenheid' die ecosystemen volgens de verdragsdefinitie vormen) dat als maatstaf wordt genomen. Ecosystemen zijn in die zin dus geen ruimtelijke entiteiten; er kan dus ook niet eenduidig worden vastgesteld 'hoeveel ecosystemen' in een bepaald gebied aanwezig zijn.¹²⁰ Om toch een vergelijking mogelijk te maken tussen twee gebieden op het punt van hun ecologische diversiteit, wordt gebruik gemaakt van classificaties van ecologische gemeenschappen. Er zijn daarbij verschillende criteria beschikbaar,¹²¹ maar een vaste, universele manier van classificeren is er niet. Wat voor indeling wordt gebruikt is onder meer afhankelijk van het gewenste schaalniveau; indeling van de wereld in biogeografische gebieden kan zinvol zijn om ecosystemen op verschillende continenten met elkaar te vergelijken (tropisch regenwoud in Afrika met dat in Zuid-Amerika of Indonesië, bijvoorbeeld), maar bij een zo grove indeling gaat uiteraard veel gedetailleerde informatie verloren.

Hoewel dat niet met zoveel woorden in het Biodiversiteitsverdrag wordt gezegd kan diversiteit ook in termen van hogere taxonomische niveaus dan soorten (geslachten, families, ordes, klassen, stammen) worden uitgedrukt, waarbij dus wordt aangegeven hoeveel van deze categorieën in een bepaald gebied zijn vertegenwoordigd. Als het ecosystemen betreft waarin een groot aantal hogere niveaus voorkomen die elk relatief weinig soorten bevatten, kunnen de cijfers voor soortendiversiteit een totaal

¹¹⁶ Strikt genomen zijn soortendiversiteit en genetische diversiteit geen aansluitende categorieën, want soorten en andere niveaus (ordes, klassen) vertonen onderling uiteraard vaak ook grote genetische verschillen. In die zin is de omschrijving van het verdrag dus correcter dan de ingeburgerde terminologie.

¹¹⁷ Zie Gaston, 1996, p. 16-25.

¹¹⁸ Gaston, 1996, p. 14.

¹¹⁹ Artikel 2 Biodiversiteitsverdrag. De verklarende woordenlijst van de *Global Biodiversity Assessment* (Heywood 1995, p. 1108) voegt hier nog aan toe 'the organisms living in a given environment, [...] and the physical part of the environment that impinges on them'.

¹²⁰ 'Ecosystems are essentially dimensionless, and the boundaries of the system in question can be defined according to the convenience of the researcher' (Heywood, 1995, p. 100). Zie ook Glowka e.a., 1994: 'Ecosystems commonly exist within ecosystems. Consequently, the user of the term has to define the level used in each case'.

¹²¹ Vgl. bijvoorbeeld Heywood, 1995, p. 94-104.

ander beeld geven dan die voor diversiteit van andere niveaus. Hoewel er bijvoorbeeld in absolute aantallen – voor zover bekend – minder soorten voorkomen in zee dan op het land, zijn er in zee meer stammen vertegenwoordigd. Wanneer we niet het soort-maar het stamniveau als uitgangspunt nemen, is de diversiteit in zee dus een stuk groter dan die op het land.¹²² Een ander aspect is dat voor het bepalen van 'de biodiversiteit' niet alleen van belang is hoeveel soorten er in een gebied vertegenwoordigd zijn, maar ook de aantallen individuen van de verschillende soorten. Dit aspect wordt aangeduid als abundantie. Daaruit komt bijvoorbeeld naar voren of een bepaalde soort dominant is in een ecosysteem; als een soort gaat overheersen kan dat nadelig zijn voor andere soorten.¹²³

Een ander belangrijk punt, dat ook niet met zo veel woorden naar voren komt in de definitie die het verdrag van biologische diversiteit geeft, is dat diversiteit, behalve kwantitatieve, ook kwalitatieve componenten heeft: het gaat, met andere woorden, niet alleen om de vraag *hoeveel* soorten (populaties, variëteiten, ecosystemen) er in een bepaald gebied aanwezig zijn, maar ook om de vraag *welke*. Twee verschillende habitats met hetzelfde aantal soorten kunnen, afhankelijk van welke soorten dat zijn, heel goed verschillen qua diversiteit.

Er kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de taxonomische verwantschap tussen soorten: hoe verder verwijderd twee soorten van elkaar zijn in taxonomisch opzicht, des te groter de diversiteit. Een (hypothetisch) gebied waarin alleen twee soorten boterbloemen voorkomen is in dit opzicht minder divers dan een gebied waarin behalve één boterbloemsoort ook nog een gras- of een konijnensoort voorkomt,¹²⁴ hoewel de diversiteit uitsluitend in soortenaantallen gemeten steeds gelijk is. Een dergelijke invalshoek betekent bijvoorbeeld dat soorten die in taxonomisch opzicht geïsoleerd zijn (dus soorten die weinig of geen 'naaste' verwanten hebben, bijvoorbeeld een soort die de enige is in zijn geslacht of familie) uit een oogpunt van behoud van diversiteit veel zwaarder tellen dan andere soorten.¹²⁵

Daarnaast worden ook *zeldzaamheid* en *endemische status* wel onderscheiden als aspecten van biologische diversiteit.¹²⁶ De mate van zeldzaamheid van een soort bevat informatie over het aantal individuele exemplaren van die soort die in een bepaald gebied voorkomen. Daarnaast worden ook soorten met een klein verspreidingsgebied wel als zeldzaam aangemerkt.¹²⁷ Preciezere invulling van zeldzaamheid kan op verschillende manieren gebeuren, evenals het uitdrukken in getallen; zo kan voor een absolute maat worden gekozen (in gebied A komen x exemplaren van soort p voor en y exemplaren van soort q) of voor een relatieve maat.¹²⁸ Een soort is endemisch voor een bepaald

¹²² Wilson, 1988, p. 38-39; Hawksworth, 1995, p. 16-17.

¹²³ Vgl. Ten Brink, 2000, p. 7. Daar wordt afname van abundantie aangemerkt als een gevoeliger indicator voor biodiversiteit dan soortenrijkdom.

¹²⁴ Vergelijk Hawksworth, 1995, p. 7.

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld Vane-Wright e.a., 1991, p. 237 e.v.; Van der Maarel, 1997, p. 12-14; Heywood, 1995, p. 51. Er zijn bepaalde methoden om de mate van taxonomisch isolement te kwantificeren; zie bijvoorbeeld Vane-Wright e.a., 1991, p. 238, die er overigens voor pleiten ook soortenaantallen in de berekening mee te nemen omdat kwantificering uitsluitend op basis van taxonomische verwantschap tot moeilijk te verdedigen uitkomsten kan leiden (p. 239).

¹²⁶ Zie Gaston, 1994, p. 11-12 en Van der Maarel, 1997, p. 14.

¹²⁷ Gaston, 1994, p. 2 en p. 19.

¹²⁸ Gaston, 1994, p. 3. Als het erom gaat verschillende gebieden in termen van zeldzaamheid te vergelijken is een relatieve maat meer geschikt, bijvoorbeeld door van de soorten die in een ge-

gebied als hij alleen daar en nergens anders voorkomt. Ook cijfers met betrekking tot endemische soorten kunnen worden gepresenteerd als absolute aantallen (eiland B bevat p endemische soorten) of als een percentage van het totaal ($q\%$ van de soorten op eiland B zijn endemisch). De beide wijzen van presenteren kunnen een zeer verschillend beeld geven van het belang van de endemische flora en fauna in een bepaald gebied.¹²⁹ Zowel zeldzaamheid als endemische status zijn kwalificaties die in belangrijke mate afhankelijk zijn van de grootte van het referentiegebied. Een soort die op wereldschaal tamelijk zeldzaam is, kan binnen een kleiner gebied in grote aantallen voorkomen of zelfs dominant zijn. Op dezelfde manier is de mate waarin een soort als endemisch kan worden aangemerkt in hoge mate afhankelijk van de gekozen gebiedsgrootte.¹³⁰

Voor het nauwkeurig kunnen becijferen van zowel de rijkdom aan soorten als de andere aspecten van diversiteit is men afhankelijk van een gestandaardiseerd begrip-penkader en uniforme meetmethodes. Daaraan ontbreekt het nogal eens (zoals bijvoorbeeld blijkt uit de vele uiteenlopende invullingen die er aan het begrip 'soort' worden gegeven). Behalve dat is ook de beschikbaarheid van betrouwbare en recente gegevens essentieel. Die beschikbaarheid varieert sterk per geografisch én per taxonomisch gebied: sommige gebieden (en sommige groepen organismen, zoals hogere planten) zijn redelijk uitputtend geïnventariseerd, van andere is nog niets of vrijwel niets in kaart gebracht (wat bijvoorbeeld verklaart dat in het tropisch regenwoud nog met regelmaat nieuwe soorten worden ontdekt). In veel gevallen zijn onderzoekers voor het kwantificeren van (deelaspecten van) de biodiversiteit daardoor aangewezen op benaderingen en schattingen. Voor het schatten van de soortenrijkdom in een gebied bestaan bijvoorbeeld verschillende methodes, die ofwel gebaseerd zijn op het gebruik van steekproeven ('sample-based'), ofwel gebruik maken van variabelen waarvan aannemelijk is dat ze een zeker verband vertonen met de rijkdom aan soorten ('surrogacy methods'). Ook kan men, als één diversiteitsaspect bekend is, proberen andere aspecten te benaderen met behulp van dergelijke verbanden; er bestaan bijvoorbeeld aanwijzingen dat soortenrijkdom aan de ene en ecologische diversiteit of verscheidenheid aan hogere taxa aan de ander kant tot op zekere hoogte correleren.¹³¹

Het voorgaande laat zien dat biodiversiteit meer is dan alleen maar 'soorten tellen': het omvat een groot aantal verschillende niveaus en aspecten. In feite gaat het daarbij om verschillende typen diversiteit: datgene *wat* wordt vergeleken kan verschillen, maar ook het punt of aspect *waarop* vergelijking plaatsvindt. Dat betekent ook dat de verschillende deelaspecten niet te herleiden zijn tot één grootheid. Gaston verwoordt het als volgt:

[T]he abstract concept of biodiversity as the 'variety of life', expressed across a range of hierarchical scales, cannot be encapsulated in a single variable. The complexity is

bied voorkomen de $x\%$ met de kleinste aantallen individuen of met het kleinste verspreidingsgebied als 'zeldzaam' aan te merken.

¹²⁹ Heywood, 1995, p. 177.

¹³⁰ Als een groot gebied wordt onderverdeeld in stukken van 2000 vierkante kilometer, zullen er veel minder soorten zijn die maar in één zo'n gebied voorkomen dan wanneer referentiegebieden van 50000 vierkante kilometer worden gehanteerd. In het laatste geval kom je daardoor op veel meer endemische soorten uit. Zie Heywood, 1995, p. 176.

¹³¹ Gaston, 1996, p. 93 en 77-78.

in this sense irreducible, and the search for the all-embracing measure of biodiversity, however desirable it might seem, will be a fruitless one.¹³²

Kort samengevat: *de biologische diversiteit bestaat niet*.¹³³

3.3 'Tastbare' en 'niet-tastbare' biodiversiteit

Uit de verdragsdefinitie komt naar voren dat het, zoals blijkt uit het woord 'variabiliteit', bij biodiversiteit niet gaat om een tastbare zaak of een verzameling tastbare zaken, maar om een eigenschap of een kenmerk. Biodiversiteit is in deze opvatting niet de verzameling van alle soorten, genen en ecosystemen *zelf*, maar de *verscheidenheid* van die soorten, genen en ecosystemen.¹³⁴ Glowka e.a. maken om die reden een onderscheid tussen 'biologische diversiteit' en de term 'biologische rijkdommen' ('biological resources'), die in het verdrag worden omschreven als 'genetische rijkdommen, organismen of delen daarvan, populaties, of enig ander biotisch bestanddeel van ecosystemen met een feitelijke of potentiële waarde of nut voor de mensheid'. Gaat het bij de diversiteit als zodanig om een eigenschap, bij rijkdommen gaat het om concrete, tastbare zaken: een zaadje, een olifant, een school vis.¹³⁵ Ook het *Draft Covenant* van de

¹³² Gaston, 1996, p. 4. Zie ook p. 54 ('Biodiversity can be viewed as the irreducible complexity of all life. Unfortunately not all aspects can be captured in any single measure') en de daar aangehaalde literatuur.

¹³³ Dat biologische diversiteit op verschillende manieren kan worden ingevuld heeft geleid tot cynische reacties omtrent de toepasbaarheid als maatstaf bij beleidsbeslissingen; zie bijvoorbeeld Rodda, 1993. Het betekent overigens niet dat het niet mogelijk is om kengetallen (indicatoren of indices) te formuleren die een beeld kunnen geven van de toestand van de natuur in een bepaald gebied. Een voorbeeld van zo'n index is de door het RIVM, in het kader van het Biodiversiteitsverdrag, ontwikkelde ecologische kapitaalindex of EKI. Deze geeft een beeld van de verandering (kwalitatief en kwantitatief) van de toestand van bepaalde gebieden of ecosystemen ten opzichte van een gekozen referentiejaar. Een dergelijke maat is in principe geschikt als hulpmiddel voor beleidsmakers, bij de evaluatie van genomen maatregelen en vergelijking van de effectiviteit daarvan tussen verschillende landen en gebieden. Ook een dergelijke index kan echter niet worden beschouwd als een maat voor *de biologische diversiteit*. Dat is in de eerste plaats zo omdat het een maat is die een ontwikkeling aangeeft ten opzichte van een bepaald basisjaar. Als twee gebieden beide een EKI hebben van 75% betekent dat niet dat de biodiversiteit in beide gevallen even groot is, maar dat in beide gebieden de gecombineerde ecologische kwaliteit en kwantiteit met 25% zijn gedaald ten opzichte van de oorspronkelijke situatie. Verder is het aantal variabelen op basis waarvan zij wordt bepaald uiteraard beperkt, en er altijd aspecten niet volledig in tot uitdrukking zullen komen. Zo geeft de EKI geen beeld van de zeldzaamheidswaarde of de toestand van individuele soorten. Zie over de EKI Ten Brink (2000); Ten Brink e.a. (2000).

¹³⁴ Onduidelijk is waarom gekozen is voor 'variabiliteit', en niet voor bijvoorbeeld 'variatie'; misschien dat men op deze manier meer het inherent dynamische karakter van biodiversiteit naar voren wilde laten komen. In de omschrijving die de *Office of Technology Assessment Task Force* van het Amerikaanse Congres geeft van biologische diversiteit verschijnen de beide termen nog naast elkaar (OTA, 1988, p. 3; zie ook p. 313): 'Biological diversity refers to the variety and variability among living organisms and the ecological complexes in which they occur'.

¹³⁵ '[Biodiversity] is not the sum of all ecosystems, species and genetic material. Rather, it represents the variability within and among them. It is, therefore, an attribute of life, contrasting with "biological resources", which are the tangible biotic components of ecosystems [...]. [...] Whereas biological diversity is an attribute of life, biological resources are real entities, such as a seed or a gene, elephants or their tusks, maize growing in a field or a shoal of fish'. Glowka e.a., 1994, p. 16.

IUCN beschouwt biologische diversiteit nadrukkelijk als een 'attribute of life'.¹³⁶ Hoewel de terminologie in het Biodiversiteitsverdrag niet helemaal consequent wordt doorgevoerd – zo wordt gesproken over de 'bestanddelen van de biologische diversiteit' terwijl strikt genomen een eigenschap geen bestanddelen kan hebben – blijkt ook uit de manier waarop de term op andere plaatsen in het verdrag wordt gebruikt dat in de eerste plaats wordt bedoeld op een kenmerk.

Niettemin wordt de term 'biologische diversiteit' niet altijd in deze betekenis gebruikt: soms wordt met 'biologische diversiteit' juist wél bedoeld op de verzameling van alle levende wezens op aarde en hun levenloze omgeving; de term wordt dan gebruikt in de betekenis die de term 'biologische hulpbronnen' heeft voor Glowka e.a.. Biodiversiteit wordt op deze manier een tastbaar begrip. Callicott e.a. bijvoorbeeld gebruiken de term uitdrukkelijk in deze gesubstantiveerde betekenis.¹³⁷ Ook de *Global Biodiversity Strategy* lijkt in deze richting te denken, waar ze biodiversiteit omschrijft als 'The totality of genes, species, and ecosystems in a region or the world'.¹³⁸ In veel gevallen is overigens niet precies duidelijk welke van de twee betekenissen van biodiversiteit wordt bedoeld, of blijkt bij aandachtig lezen dat er niet consequent voor één van beide is gekozen en dat ze door elkaar worden gebruikt.¹³⁹ Zo wordt in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan onder meer gesproken over 'gebieden met een grote variatie aan biodiversiteit'.¹⁴⁰ Het *Draft Covenant* maakt een enigszins gewrongen onderscheid tussen 'life on Earth in all its diversity' en 'biological diversity', waarbij de laatste nadrukkelijk als een 'attribute of life' wordt aangemerkt.¹⁴¹

Behalve deze twee betekenissen – als kenmerk en als verzameling soorten, genen en ecosystemen – krijgt de term 'biodiversiteit' ook nog wel andere aangemeten. Als de nota *Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw* het heeft over 'de integratie van biodiversiteit in andere beleidsvelden', bedoelt men daarmee feitelijk dat het biodiversiteits-

¹³⁶ Draft Covenant, toelichting op artikel 20.

¹³⁷ Als het gaat om visies op natuurbehoud maken Callicott e.a. onderscheid tussen 'compositionalisten', die het accent leggen op het behoud van de elementen in de natuurlijke omgeving (zoals planten, dieren, soorten, populaties) en 'functionalisten', die het belang benadrukken van instandhouding van ecologische functies en processen (stof- en energiekringlopen). Behoud van biodiversiteit past volgens hen het best in een compositionalistische visie: meer nadruk op de elementen, minder op processen. 'We [...] stipulate that the concept of biodiversity is limited to elements, whereas biological integrity comprises both biological components and ecological processes' (Callicott e.a., 1999, p. 25). Het onderscheid tussen 'biological diversity' en 'biological integrity' is ontleend aan Angermeier en Karr.

¹³⁸ Global Biodiversity Strategy, p. 227; vergelijk ook de daar gegeven definitie van 'conservation of biodiversity'.

¹³⁹ Vergelijk ook Heywood, 1995, p. 5. Van dat laatste vormt de Nederlandse beleidsnota *Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw* een voorbeeld. Waar in deze nota biodiversiteit de ene keer wordt aangeduid als een voorraad, vergelijkbaar met water, stilte, groene ruimte, wordt gesproken over landen met 'grote voorraden biodiversiteit', en wordt geconstateerd dat het Biodiversiteitsverdrag 'verplicht tot het behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht' spreekt de tekst op andere plaatsen over 'graadmeters voor biodiversiteit', daarmee verwijzend naar een eigenschap. Zie o.a. blz. 1, 3, 5, 23. Wanneer de nota het heeft over het versterken van 'de voor ons land kenmerkende biodiversiteit (bijvoorbeeld wetlands)' is helemaal niet meer duidelijk welke van beide betekenissen men op het oog heeft (p. 27).

¹⁴⁰ NMP 4, p. 127.

¹⁴¹ Toelichting op artikel 20 (p. 74).

beleid (of preciezer: het beleid gericht op *behoud* van biodiversiteit) in andere beleids-terreinen wordt opgenomen. Ook kan de term worden gebruikt als synoniem voor 'natuur' of 'natuurbescherming'.¹⁴² Aanhakend bij de drievoudige doelstelling van het Biodiversiteitsverdrag en bij de koppeling tussen milieu en (economische) ontwikkeling die het internationale milieurecht (vooral sinds Rio) kenmerkt, wordt de term biodiversiteit daarnaast vaak voorzien van rechtvaardigheidsconnotaties: behoud van biodiversiteit impliceert dan niet alleen natuurbehoud, maar bijvoorbeeld ook ontwikkelingssamenwerking. Een dergelijke politieke, normatieve lading krijgt de term vooral in beleidsstukken of commentaren daarop. Gaston schrijft hierover:

There is general acceptance in many communities that biodiversity is *per se* a good thing, that its loss is bad, and hence that something should be done to maintain it. Indeed, in some sense these connections have been carried to the point where the term 'biodiversity' itself is seen to embody concepts not only of the variety of life, but additionally of the importance of that variety, of the crisis represented by its loss, and of the need for conservation action. [...] In this wider arena, biodiversity is not a neutral scientific concept, biodiversity is perceived as a value (often an option value), or as having a value.¹⁴³

3.4 Conclusie

Deze paragraaf maakt duidelijk dat 'biodiversiteit' geen term is met een eenduidige betekenis. Dat heeft vooral te maken met de verschillende niveaus waarop diversiteit betrekking kan hebben (soort-, genetisch en ecosysteemniveau), en de verschillende aspecten die aan het begrip kunnen worden onderscheiden. Bovendien zijn die niveaus en aspecten niet tot elkaar te herleiden; er bestaat dus niet één universele maat voor 'de' biodiversiteit. De doelstelling van het Biodiversiteitsverdrag en de omschrijving die het geeft van 'biologische diversiteit' geven aan het begrip geen nadere beperking, zodat we moeten aannemen dat in beginsel alle niveaus en aspecten vallen onder de reikwijdte van het verdrag. Verder bleek dat het volgens de verdragsdefinitie bij biologische diversiteit niet gaat om de verzameling van alle soorten, ecosystemen en dergelijke op aarde, maar om een kenmerk van die verzameling ('variabiliteit'); dit in tegenstelling tot de term 'biologische hulpbronnen'.

In de volgende paragraaf wordt onderzocht op welke manier 'biologische diversiteit' in de verdragsbetekenis zich laat combineren met de invulling die in paragraaf 2 werd gegeven aan de term 'behoud'.

4. 'Behoud van biodiversiteit' als doelstelling

Wat kan op grond van het voorgaande worden gezegd over de betekenis van de doelstelling 'behoud van biodiversiteit', die zo'n centrale plaats inneemt in het Biodiversiteitsverdrag?

Afgaande op de definitie die in het verdrag aan 'biologische diversiteit' wordt gegeven moet bij die term worden gedacht aan de 'variabiliteit' van het leven op aarde, dus aan een eigenschap; dit in tegenstelling tot het begrip 'biologische hulpbronnen', dat

¹⁴² Van der Maarel verwijt de opstellers van de *Global Biodiversity Assessment* dat ze de term in deze zin gebruiken; Van der Maarel, 1997, p. 5.

¹⁴³ Gaston, 1996, p. 5.

verwijst naar de meer tastbare onderdelen van de natuurlijke omgeving. 'Behoud' betekent, in de gangbare betekenis zoals die in paragraaf 2 werd weergegeven, het actief beheren, gebruiken, bewaren, herstellen enzovoort van een hulpbron, met het oog op het grootst mogelijke duurzame voordeel voor de mens, nu of in de toekomst.

Het samenbrengen van die twee begrippen levert echter een probleem op. Het is immers wel mogelijk om een *hulpbron* (voorraad) of een combinatie van hulpbronnen te beheren, gebruiken en dergelijke, maar niet een *eigenschap*. De feitelijke beheersmaatregelen, zoals bejagen (of het verbieden daarvan), vangen, uitzetten, aanplanten, afgraven, herinrichten en afsluiten voor publiek hebben immers betrekking op de soorten (of exemplaren daarvan), populaties, ecosystemen, gebieden en dergelijke waarvan de verscheidenheid zo belangrijk is; dergelijke maatregelen kunnen geen betrekking hebben op de verscheidenheid *zelf*.¹⁴⁴ Overigens lijkt het verdrag bij de omschrijving van behoud *in situ* en behoud *ex situ* daar ook van uit te gaan: daar wordt behoud gekoppeld aan ecosystemen, leefgebieden en populaties van soorten, of op 'bestanddelen van de biologische diversiteit' in het algemeen.¹⁴⁵ 'Behoud' en 'biodiversiteit', in de betekenissen die in het verdrag aan die begrippen moet worden toegekend, laten zich dus moeilijk met elkaar combineren. Dit 'weeffoutje' in het verdrag is waarschijnlijk deels terug te voeren op de verschillende invalshoeken van ontwikkelde en ontwikkelingslanden: die laatste benadrukten vooral het gebruik van de natuur als hulpbron ten behoeve van de mens, terwijl een opvatting waarin 'biologische diversiteit' uitsluitend zou worden opgevat als een verwijzing naar biologische hulpbronnen, waarmee een grote nadruk zou komen te liggen op het nut voor de mens, niet zou stroken met de visie van de ontwikkelde landen.¹⁴⁶

Als we niettemin willen proberen de beide termen op een zinvolle manier te combineren tot 'behoud van biologische diversiteit', lijken er grofweg drie mogelijkheden. De eerste is om 'biologische diversiteit', in weerwil van de letterlijke tekst van de verdragsomschrijving, op te vatten als 'biologische hulpbronnen', dus in een meer gesubstantiveerde betekenis. Aansluitend bij de gangbare betekenis van 'behoud' betekent dat dat behoud van de biodiversiteit dan zou moeten worden begrepen als het beheer (instandhouding, duurzaam gebruik, herstel) van die hulpbronnen op zo'n manier dat daaruit het grootst mogelijke voordeel voor de huidige generatie voortvloeit zonder de behoeften en aspiraties van komende generaties in gevaar te brengen. Op zichzelf is de gedachte dat voor het behoud van de diversiteit van soorten, genen en ecosystemen ook het behoud van die soorten, genen en ecosystemen zelf nodig is niet onlogisch (ook Glowka e.a. gaan daarvan uit).¹⁴⁷ Het is echter duidelijk dat daarmee de doelstelling een buitengewoon brede reikwijdte krijgt: het gaat immers om *alle* biologische hulpbronnen, en, zo mag worden aangenomen, ook om ecosystemen en ecologische processen.¹⁴⁸ De kanttekeningen die werden gemaakt met betrekking tot het onbepaalde karakter van duurzame ontwikkeling en de onvermijdelijkheid van het maken van afwegingen en keuzes voor de verdere invulling van dat begrip zijn ook te plaatsen bij een op deze manier ingevulde, brede doelstelling van 'behoud van de biologische diversiteit'.

¹⁴⁴ Vgl. ook Glowka e.a., 1994, p. 4.

¹⁴⁵ Artikel 2.

¹⁴⁶ Zie hierna, hoofdstuk 3.

¹⁴⁷ Glowka e.a., 1994, p. 16.

¹⁴⁸ Vgl. Glowka e.a., 1994, p. 16.

Een tweede optie is om wel aan te sluiten bij de definitie die het verdrag geeft van biologische diversiteit: biologische diversiteit is dan inderdaad een eigenschap, een kenmerk. Dat dwingt ons om een andere betekenis te geven aan het behoud daarvan: behoud van diversiteit in deze betekenis wil dan zeggen dat we dat kenmerk op (of boven) een zeker niveau moeten houden. Deze invulling brengt mee dat het accent een stuk minder dan wanneer wordt aangehaakt bij de gangbare invulling van behoud komt te liggen op het nut voor de mens: ecologische en biologische criteria zijn dan doorslaggevend bij het bepalen of er aan het streven naar biodiversiteitsbehoud wordt voldaan, en andere (sociaal-economische) factoren spelen daarin een veel minder grote rol. Vanuit een oogpunt van natuurbescherming kan dat een aantrekkelijke gedachte zijn.

Ook aan een dergelijke invulling kleven ondertussen bezwaren. Hiervoor bleek immers al dat er verschillende niveaus zijn waarop biologische diversiteit bekeken en bepaald kan worden, en dat diversiteit verschillende aspecten kent. Die niveaus en aspecten zijn uiteindelijk niet tot elkaar te herleiden, wat betekent dat niet op een eenduidige, algemeen aanvaarde en algemeen toepasbare manier kan worden vastgesteld op welk niveau 'de' biodiversiteit in een zeker gebied zich bevindt. Los daarvan komt dan de vraag op op welke manier wordt bepaald of de biodiversiteit op een bepaald moment voldoende groot is: er zal een bepaalde referentie moeten worden gekozen, bijvoorbeeld door vergelijking met de situatie op een bepaald moment in het verleden, of met vergelijkbare ecosystemen elders.¹⁴⁹ Afhankelijk van de gekozen referentie ('baseline') kan de vraag of de diversiteit zich op een voldoende hoog niveau bevindt en in hoeverre verbetering nodig of gewenst is op heel verschillende manieren worden beantwoord. Het belangrijkste bezwaar is echter dat deze invalshoek niet goed valt te rijmen met de gangbare invulling van behoud, zoals die in paragraaf 2 werd weergegeven, en daarnaast slecht aansluit bij de systematiek en de visie die spreekt uit het Biodiversiteitsverdrag zelf. Als behoud van biodiversiteit uitsluitend wordt gezien als het op peil brengen of houden van een kenmerk, verdwijnt de connotatie van het (duurzaam) gebruik door de mens buiten beeld. Het gebruik van biologische hulpbronnen vormt echter nu juist een belangrijk onderdeel van de visie die het verdrag op biodiversiteitsbehoud heeft, zoals onder meer naar voren komt in de expliciet opgenomen doelstelling van duurzaam gebruik ('sustainable use') en de bepalingen die daarover gaan, in de verwijzingen in de preambule naar de verschillende soorten waarde van de biologische diversiteit (waaronder sociale, economische en culturele), in het verband dat wordt gelegd met duurzaamheid, de bijzondere positie van ontwikkelingslanden en in de uitgebreide regeling met betrekking tot toegang tot en beheer van genetische hulpbronnen en de voordelen die daaruit kunnen voortvloeien. Verder maken de nadruk die in het verdrag wordt gelegd op behoud *in situ* en de omschrijving die daarvan wordt gegeven duidelijk dat wordt bedoeld op het behoud van soorten, ecosystemen en dergelijke, niet op het op een zeker peil houden van de (op een bepaalde manier gemeten) biodiversiteit als abstracte eigenschap. Een invulling van biodiversiteitsbehoud zoals hierboven weergegeven laat zich niet verenigen met deze aspecten in het stelsel en de achtergrond van het verdrag.

Is het dan – als derde optie – misschien mogelijk om de beide perspectieven te combineren, op zo'n manier dat de meer gebruikelijke opvatting van behoud (als ma-

¹⁴⁹ Vgl. over het gebruik van referenties voor de EK1 Ten Brink e.a., 2000, p. 9.

nagement) ziet op de biologische hulpbronnen, maar aan de koppeling met het begrip 'biologische diversiteit', opgevat als kenmerk, een extra maatstaf kan worden ontleend omtrent hoe dat behoud moet plaatsvinden? Dat zou betekenen dat behoud van de biologische diversiteit ongeveer moet worden opgevat als: het beheer (instandhouding, duurzaam gebruik, herstel) van biologische hulpbronnen op zo'n manier dat (1) daaruit het grootst mogelijke voordeel voor de huidige generatie voortvloeit zonder de behoeften en aspiraties van komende generaties in gevaar te brengen, én (2) de biologische diversiteit op, of boven, een zeker niveau komt of blijft. Een aantrekkelijk punt bij deze derde invalshoek is dat de beide begrippen 'behoud' en 'biodiversiteit' erin terugkomen op een manier die aansluit bij de betekenissen die deze termen doorgaans krijgen, en dat er zowel elementen in zitten van het belang van de natuur (en natuurlijke hulpbronnen) voor de mens als van het belang van natuurlijke verscheidenheid *per se*. In praktische zin brengt een dergelijke omschrijving ons echter niet veel verder. De kanttekeningen en onduidelijkheden die ten aanzien van 'behoud' en 'biodiversiteit' werden gesignaleerd blijven ook hier onverkort van toepassing: wanneer een bepaald gebruik van een biodiversiteitsbestanddeel voldoet aan de eis van duurzaamheid, of hoe we 'de' biodiversiteit of het gewenste niveau daarvan zouden moeten bepalen, wordt ook in deze omschrijving niet duidelijk. Daar komt nog bij dat er nu *twee* maatstaven worden gegeven om te bepalen hoe biodiversiteitsbehoud concreet vorm zou moeten krijgen, die niet noodzakelijkerwijs in dezelfde richting hoeven te wijzen, en waarvan het onderlinge gewicht niet nader is bepaald. Daarmee wordt de onduidelijkheid alleen maar groter. Ook deze derde manier van interpreteren van de doelstelling van biodiversiteitsbehoud biedt dus weinig houvast bij het beantwoorden van de vraag hoe behoud van biodiversiteit concreet vorm zou moeten krijgen.

5. Conclusie

Uit het voorgaande blijkt in de eerste plaats dat 'behoud', of 'conservation', in het internationale recht over het algemeen een brede betekenis krijgt, die zowel instandhouding als gebruik, herstel en dergelijke omvat, en dat het zich niet beperkt tot het minimaliseren van menselijke invloeden op een bepaalde hulpbron maar juist een actieve opstelling vraagt. Behoud is uiteindelijk gericht op het nut dat een onderdeel van de natuurlijke leefomgeving kan hebben als hulpbron voor de mens, nu of in de toekomst. Verder bleek dat 'biologische diversiteit', afgaand op de omschrijving van het Biodiversiteitsverdrag, de variabiliteit is onder levende organismen van allerlei herkomst, en dat het gaat om een begrip dat veel verschillende aspecten en niveaus kent die niet tot elkaar te herleiden zijn. Zonder nadere precisering van hoe de term wordt gebruikt kan er dan ook nauwelijks zinvol worden gesproken over hoe groot *de* biodiversiteit in een bepaald gebied is. De combinatie, 'behoud van biodiversiteit', levert het probleem op dat diversiteit als eigenschap niet kan worden 'behouden' in de gangbare betekenis van die laatste term. In principe zou daarvoor een oplossing kunnen worden gevonden door behoud van biodiversiteit op te vatten als: het behoud (management) van biologische hulpbronnen op zo'n manier dat daaruit het grootst mogelijke voordeel voor de huidige generatie voortvloeit zonder de behoeften en aspiraties van komende generaties in gevaar te brengen, én dat de biologische diversiteit op, of boven, een zeker niveau blijft. Een dergelijke formulering heeft als voordeel dat ze aansluit bij een algemeen aanvaarde uitleg van de twee samenstellende begrippen 'behoud' en 'biodiversi-

WAT BETEKENT 'BEHOUD VAN BIOLOGISCHE DIVERSITEIT'?

teit', en dat ze een zeker evenwicht aanbrengt tussen de visie op de natuurlijke omgeving als leverancier van hulpbronnen voor de mens en het belang van het op peil houden van de natuurlijke verscheidenheid als zodanig. Ook een dergelijke invulling geeft echter nauwelijks houvast, door de brede reikwijdte van zowel 'behoud' als 'biodiversiteit' en het feit dat beide begrippen, willen ze bruikbaar zijn om als criterium te dienen bij concrete beslissingen, nader zouden moeten worden ingevuld. In die zin kan worden geconcludeerd dat de doelstelling van biodiversiteitsbehoud, op zichzelf genomen, te onbepaald is om richting te kunnen geven aan de uitleg van de verdragsbepalingen in concrete gevallen.

Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit

1. Inleiding

Stond in het voorgaande hoofdstuk de betekenis van de doelstelling van 'behoud van biodiversiteit' centraal, in dit derde hoofdstuk wordt gekeken op welke manier die doelstelling is uitgewerkt in het Biodiversiteitsverdrag, dat het belangrijkste juridische instrument vormt om die doelstelling te verwezenlijken. Daarbij wordt in eerste instantie alleen gekeken naar het verdrag zelf. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de mate waarin en de manier waarop de Conferentie van Partijen, die een belangrijke rol heeft bij de implementatie van het verdrag, de doelstelling 'behoud van de biologische diversiteit' verder heeft uitgewerkt en ingevuld.

De vragen die centraal staan in dit hoofdstuk vloeien voort uit hoofdstuk 1. Het gaat er in de eerste plaats om te achterhalen of de verdragstekst iets zegt over de prioriteiten die moeten worden gesteld, of over de criteria die voor het stellen van prioriteiten moeten worden gebruikt. In de tweede plaats wordt onderzocht welke rol in het verdrag is weggelegd voor beginselen: welke plaats ze in de tekst van het verdrag innemen, en wat hun betekenis kan zijn voor de invulling en toepassing van de bepalingen. Deze twee vragen komen aan de orde in respectievelijk de paragrafen 4 en 5. Daaraan vooraf gaan een beschrijving van de voorgeschiedenis en de totstandkoming van het verdrag (paragraaf 2) en een kort overzicht van de inhoud van de verdragsbepalingen (paragraaf 3). Conclusies worden getrokken in paragraaf 6.

2. Wat voorafging: totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag

Al eeuwenlang wordt wet- en regelgeving ingezet voor de bescherming van de natuur of specifieke onderdelen daarvan. Dat geldt ook op het internationale niveau: het maken van afspraken over natuurbescherming tussen staten onderling heeft al een lange geschiedenis.¹⁵⁰ Het is mogelijk om ook die ontwikkelingen, gebruikmakend van de hedendaagse terminologie, al aan te duiden als 'biodiversiteitsbehoud'.¹⁵¹ Expliciete aandacht voor biologische diversiteit als zodanig in recht en beleid is evenwel veel recentier. Toch vallen de geschiedenis van aandacht voor biologische diversiteit in het milieurecht en die van het Biodiversiteitsverdrag niet helemaal samen. In hoofdstuk 5 zal worden stilgestaan bij een aantal internationale juridische en beleidsstukken die al ver voor het idee van een Biodiversiteitsverdrag werd geboren het belang onderkennen van behoud van de biologische verscheidenheid. In dit hoofdstuk komt in principe alleen de voorgeschiedenis en de totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag aan de orde; 'in principe', omdat het moeilijk is om één concreet punt aan te wijzen waarop algemene bezorgdheid over het verdwijnen van soorten en van genetische verscheidenheid is overgegaan in concrete plannen voor een Biodiversiteitsverdrag in zijn huidige vorm.

¹⁵⁰ Zie Lyster, 1985, en Van Heijnsbergen, 1997, onder meer p. 203 e.v.

¹⁵¹ Zie Bowman, 1996, p 7.

Het merendeel van de onderhandelingen (eerst verkennend, later officieel) rond het Biodiversiteitsverdrag vond plaats onder auspiciën van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (*United Nations Environmental Programme* of UNEP), en het was de Beheersraad (*Governing Council* of GC) van UNEP die formeel de aanzet gaf tot het onderhandelingsproces.¹⁵² Dat gebeurde in 1987 met het aannemen van resolutie 14/26, met als titel 'Rationalization of International Conventions on Biological Diversity'. In deze resolutie sprak de Beheersraad zijn bezorgdheid uit over het verdwijnen van plant- en diersoorten, erkende hij de noodzaak van adequate bescherming en behoud van biologische diversiteit, en gaf hij opdracht aan de Uitvoerend Directeur (*Executive Director*) om een werkgroep in te stellen die de wenselijkheid en de mogelijke vorm moest onderzoeken van een parapluverdrag ('umbrella convention').¹⁵³ Met deze laatste term werd overigens niet bedoeld dat het nieuw te sluiten verdrag alle bestaande 'verdragen inzake de biologische diversiteit' (daarmee werd bedoeld op CITES, het Wetlandsverdrag, het Werelderfgoedverdrag en dergelijke) zou moeten vervangen, maar men was het erover eens dat dergelijke verdragen met een meer beperkte focus geen adequate bescherming konden bieden aan de biologische diversiteit als geheel, en dat daarom een nieuw verdrag, dat wel de hele biodiversiteit zou bestrijken, noodzakelijk was.¹⁵⁴ Twee jaar later, in 1989, kwam UNEP op het onderwerp terug in resolutie 15/34, die opriep tot 'adoption of a further appropriate international legal instrument, possibly in the form of a framework convention', en die de aanzet gaf tot de eigenlijke onderhandelingen.¹⁵⁵

De aandacht bij UNEP voor behoud van biodiversiteit en het idee van het opstellen van een nieuw verdrag kwamen niet uit de lucht vallen. Dat is ook in de beide juistgenoemde resoluties te zien; het 'rationaliseren' uit de titel van resolutie 14/26 had niet alleen betrekking op het op elkaar afstemmen van activiteiten onder de al bestaande verdragen, maar ook op het coördineren van verdere ontwikkelingen op het gebied van biodiversiteitsbehoud om op die manier dubbel werk te voorkomen. Zowel de IUCN als de FAO waren al sinds het begin van de jaren tachtig met het onderwerp bezig, en in beide organisaties werd al gewerkt aan internationale regelingen. De IUCN hield het in 1981 nog bij een aanbeveling aan alle landen om hun genetische diversiteit zo goed mogelijk in stand te houden, maar opperde al snel daarna de mogelijkheid van het sluiten van een internationaal verdrag hierover en droeg een aantal beginselen aan die voor zo'n verdrag de basis zouden moeten vormen.¹⁵⁶ In

¹⁵² Een goed overzicht van de totstandkoming geeft Koester, 1997; zie ook McConnell, 1996, Le Prestre, 2002, p. 7-38 en Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz, 1992, p. 44-46. De coördinatie van de onderhandelingen rond het Klimaatverdrag, die grotendeels gelijktijdig aan die rond het Biodiversiteitsverdrag werden gevoerd, had UNEP af moeten staan aan een speciaal daartoe door de Algemene Vergadering van de VN opgericht comité (INC, *Intergovernmental Negotiating Committee*), aldus Bodansky (1993, p. 63).

¹⁵³ UNEP GC Res. 14/26, 17 juni 1987. Deze en andere resoluties zijn op internet te raadplegen via www.unep.org.

¹⁵⁴ Koester, 1997, p. 176.

¹⁵⁵ UNEP GC Res. 15/34, 25 mei 1989.

¹⁵⁶ IUCN GA Rec. 15/10, oktober 1981; IUCN GA Res. 16/24, november 1984. De voorgestelde uitgangspunten zijn onder andere dat in het wild voorkomende genetische processen in stand moeten worden gehouden omdat ze de basis vormen voor ecologische diversiteit; dat geen beperkingen mogen gelden voor de toegang tot in het wild voorkomende genetische hulpbronnen als het verzamelen ervan nodig is met het oog op onderzoek, kweek of behoud; dat de wereld-

1988 leidde dit tot de publicatie van een aantal concrete artikelen, die volgens de IUCN van een verdrag inzake biodiversiteit deel zouden moeten uitmaken. Later, in 1989, verscheen een herziene versie, waarin commentaar van binnen en buiten IUCN (onder andere ook van UNEP) was verwerkt.¹⁵⁷ Onder auspiciën van de FAO was al in 1983 de *International Undertaking on Plant Genetic Resources* tot stand gekomen,¹⁵⁸ die als oogmerk had het verzekeren van het voortbestaan van (potentieel) waardevolle planten en hun genetisch materiaal, vooral ten behoeve van de landbouw, en het realiseren van vrije toegang tot deze genetische hulpbronnen.¹⁵⁹ Met het oog op die doelstelling verplicht de IUPGR staten onder meer tot het nemen van maatregelen om het uitsterven van planten, en daarmee hun genetisch materiaal, tegen te gaan.¹⁶⁰

Naast de IUCN en de FAO had ook de WCED al nagedacht over het verdwijnen van biodiversiteit en gezinspeeld op de wenselijkheid van het sluiten van een verdrag daarover. De WCED bracht in 1987 haar rapport uit. In dat rapport, *Our Common Future*, stelde de commissie het probleem aan de orde van het verdwijnen van soorten en ecosystemen, en suggereerde zij dat

[g]overnments should investigate the prospect of agreeing to a 'Species Convention', similar in spirit and scope to the Law of the Sea Treaty¹⁶¹ and other international conventions reflecting principles of 'universal resources'. A Species Convention, such as a draft prepared by IUCN, should articulate the concept of species and genetic variability as a common heritage.¹⁶²

Het hier bedoelde ontwerp van de IUCN zijn de al genoemde 'Draft Articles'. In resolutie 14/26 (waarmee zoals gezegd het onderhandelingsproces dat tot een Biodiversiteitsverdrag moest leiden formeel begon) verwijst de Beheersraad van UNEP zowel naar het werk van de IUCN als naar de aanbevelingen van de WCED. De activiteiten van de FAO kunnen worden gerekend tot de 'achievements of United

gemeenschap deze hulpbronnen moet bewaren voor komende generaties en dat staten hulpbronnen die zich binnen hun jurisdictie bevinden moeten beheren, en dat behoud van hulpbronnen *in situ* de voorkeur verdient, en dat daarom ook de natuurlijke leefgebieden waarin ze te vinden zijn beschermd moeten worden.

¹⁵⁷ *Draft Articles Prepared by IUCN for Inclusion in a Proposed Convention on the Conservation of Biological Diversity and for the Establishment of a Fund for that Purpose*, opgesteld overeenkomstig IUCN GA Res. 16/24; idem, herziene versie juni 1989.

¹⁵⁸ *FAO Conf. Res. 8/83*, november 1983.

¹⁵⁹ Artikel 1 verklaart genetisch materiaal van plantaardige oorsprong te beschouwen als 'heritage of mankind'; de strekking daarvan is dat de opbrengst ten goede moet komen aan de wereldgemeenschap als geheel, en niet aan de landen waar de hulpbronnen zich bevinden. Zie over het concept van 'common heritage of mankind' Birnie en Boyle, 2002, p. 143. De FAO Draft merkt de biologische diversiteit aan als 'a heritage of mankind under the sovereignty of the states where it is located'. Het is opvallend dat de 'common heritage'-gedachte wordt gecombineerd met het uitgangspunt van soevereiniteit; een consequentie daarvan is dat in artikel 2 wordt bepaald dat de bestanddelen van de diversiteit in beginsel vrij beschikbaar zijn, maar wel tegen vergoeding.

¹⁶⁰ Artikel 4.

¹⁶¹ Gedoeld wordt hier op het derde VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS III) uit 1983, dat het geldende recht van de zee zo volledig mogelijk probeerde vast te leggen. Volgens Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz was het voorbeeld van UNCLOS voor sommigen juist een schrikbeeld, omdat – juist door de veelomvattendheid van dat verdrag – de onderhandelingen erover bijzonder langdurig en moeizaam verliepen (1993, p. 45).

¹⁶² WCED, 1987, p. 162.

Nations bodies and other international organizations', waarnaar de resolutie eveneens verwijst.

Het onderhandelingsproces zelf verliep moeizaam, zoals blijkt uit de ervaringen die sommige van de deelnemers op schrift hebben gezet.¹⁶³ De belangrijkste oorzaken daarvan waren de verscheidenheid aan deelonderwerpen die in het verdrag moesten worden behandeld, en de uiteenlopende en veelal tegengestelde belangen die de verschillende deelnemers bij al die onderwerpen hadden. Grof gezegd stonden gedurende het onderhandelingsproces ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden tegenover elkaar. Bij de eerste groep overheerste bezorgdheid over het snelle uitsterven van (zeldzame) dier- en plantensoorten en het verdwijnen van ecosystemen en bijzondere gebieden, zoals koraalriffen en tropisch regenwoud. De ontwikkelingslanden, die veruit het grootste deel van de bestanddelen van de biologische diversiteit binnen hun grondgebied hebben liggen, weigerden al te grote beperkingen te accepteren in hun mogelijkheden om biologische hulpbronnen te gebruiken met het oog op hun ontwikkeling, en beriepen zich op de gevestigde notie van permanente soevereiniteit van staten over de binnen hun rechtsmacht voorkomende natuurlijke hulpbronnen.¹⁶⁴ De twee verschillende posities en de compromissen die uiteindelijk zijn bereikt zijn op veel plaatsen in de verdragstekst zichtbaar, onder meer in de driedelige doelstelling van het verdrag in artikel 1, die naast behoud en duurzaam gebruik van biologische diversiteit ook de billijke verdeling van voordelen uit genetische hulpbronnen omvat; in de expliciete vermelding van 'duurzaam gebruik' naast 'behoud' (hoewel dat, zoals gezegd, afgaand op de gangbare invulling van 'conservation' strikt genomen overbodig is)¹⁶⁵ in een aantal artikelen, de regeling omtrent financiering en verplichtingen van ontwikkelingslanden van artikel 20, en de gewrongen en enigszins cryptische regeling van de verhouding tussen intellectuele eigendomsrechten en statelijke zeggenschap over biologische hulpbronnen van artikel 16.¹⁶⁶ Koester ziet de tweedeling zelfs in de structuur van het verdrag als zodanig, waarbij de artikelen 6-10 vooral de inzet van de ontwikkelde landen vertegenwoordigen en de artikelen 15-21 die van de ontwikkelingslanden.¹⁶⁷

¹⁶³ Koester, 1997; McConnell, 1996. Zie voorts de onderhandelingen Rosendal, 2000, p. 91 e.v.

¹⁶⁴ McConnell karakteriseert de houding van de ontwikkelingslanden als 'We've got most of it; you want it; you'll have to pay for it' (p. 76); zij meent dat de ontwikkelingslanden uiteindelijk in hoge mate de agenda hebben bepaald. Het uitgangspunt van permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen was begrijpelijkerwijs niet goed verenigbaar met de door de WCED gepropageerde status van genetische en soortendiversiteit als gemeenschappelijk erfgoed (common heritage) van de mensheid, en dat concept werd daarom door de ontwikkelingslanden categorisch afgewezen.

¹⁶⁵ Zie hiervoor, hoofdstuk 2.

¹⁶⁶ Een al te sterke positie voor intellectuele eigendomsrechten op biotechnologische vindingen (want daar gaat het met name om) was niet acceptabel voor de ontwikkelingslanden. De grondstoffen voor dergelijke vindingen zijn vaak uit deze landen afkomstig, terwijl het onderzoek vrijwel altijd wordt verricht door bedrijven en instituten die in ontwikkelde landen zijn gevestigd. Het zijn dus ook deze laatste die de resultaten van biotechnologie kunnen laten octrooieren (en daarmee te gelde maken), en dat zou ernstig inbreuk kunnen maken op de zeggenschap van de staat in kwestie over zijn hulpbronnen.

¹⁶⁷ Koester, 1997, p. 180. Over de verschillende belangen van de ontwikkelde en de ontwikkelingslanden zie voorts Boyle, 1996, p. 34-37.

Na UNEP-resolutie 15/34 volgde vanaf begin 1990 een aantal bijeenkomsten waarop over het op te stellen verdrag kon worden onderhandeld, eerst onder de naam 'Ad Hoc Working Group of Experts on Biological Diversity', later als 'Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts' en vanaf juni 1991 als 'Intergovernmental Negotiating Committee for a Convention on Biological Diversity' (kortweg INC). In september 1990 verscheen een eerste inventarisatie van bepalingen die in een eventueel verdrag zouden kunnen worden opgenomen ('Elements for Possible Inclusion in a Global Framework Legal Instrument on Biological Diversity'),¹⁶⁸ ten dele gebaseerd op de inbreng van de IUCN (de 'Draft Articles') en een schets van de FAO voor een verdrag over biodiversiteit.¹⁶⁹ In januari 1991 volgde een eerste officieel ontwerp, dat werd besproken in februari 1991;¹⁷⁰ toen werd ook besloten om twee 'subwerkgroepen' in te stellen, waarvan de ene zich zou gaan bezighouden met de preambule van het verdrag, de doelstellingen, bepalingen inzake natuurbehoud en juridisch-technische kwesties, terwijl de andere de financiën, technologie en biotechnologie en toegang tot biologische hulpbronnen voor zijn rekening nam.¹⁷¹ Tussen april 1991 en mei 1992 verscheen nog een aantal herziene versies van dit ontwerpverdrag, die werden besproken tijdens verschillende sessies van de 'Working Group of Legal and Technical Experts' respectievelijk de INC.¹⁷² Bij aanvang van de laatste sessie van het INC in Nairobi, mei 1992, bevatte het laatste ontwerp nog zo veel knelpunten (in de tekst aangegeven door alternatieve formuleringen

¹⁶⁸ UNEP/Bio.Div/WG.2/1/3, 24 september 1990.

¹⁶⁹ 'Outline, Prepared by FAO, for a Draft International Convention on the Conservation and Utilization of Biological Diversity', 10 april 1990.

¹⁷⁰ 'Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/WG.2/2/2, 22 januari 1991.

¹⁷¹ McConnell, 1996, p. 32. Ook in deze verdeling is het verschil te herkennen in de accenten die ontwikkelde en ontwikkelingslanden legden.

¹⁷² Achtereenvolgens verschenen de volgende ontwerpen: 'Revised Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/WG.2/3/3, 30 april 1991 (besproken tijdens de derde zitting van de *Ad Hoc Working Group* van 24 juni tot 3 juli 1991); 'Second Revised Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/INC.4/2, 23 juli 1991 (besproken tijdens INC 2 van 23 september tot 3 oktober 1991); 'Third Revised Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/N5-INC.3/2, 9 oktober 1991 (besproken tijdens INC 3 van 25 november tot 4 december 1991); 'Fourth Revised Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/N6-INC.4/2, 16 december 1991 (besproken tijdens INC 4 van 6 tot 15 februari 1992); 'Fifth Revised Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/N7-INC.5/2 (besproken tijdens INC 5 van 11 tot 19 mei 1992). Omdat tijdens deze laatste sessie de tijd begon te dringen en er nog een groot aantal knelpunten bestond, stelden de voorzitter van het INC (de Chileen Sanchez) en de Uitvoerend Directeur van UNEP (Tolba) een compromistekst op, op basis van het laatste ontwerp: 'Informal Note by the Chairman of the INC and the Executive Director of UNEP Regarding Possible Compromise Formulations for the Fifth revised Draft Convention on Biological Diversity' (omdat het om een 'Informal Note' ging kreeg de tekst geen documentnummer). De nummering van de documenten kan verwarring scheppen als gevolg van de naamsverandering van 'Ad Hoc Working Group' in INC. Ten dele begon men opnieuw te nummeren, maar ook de nummers waarbij de sessies van de Working Group werden meegeteld werden nog gebruikt. Vandaar dat bijvoorbeeld de 'Third Revised Draft Convention' 'N5-INC.3' als nummer heeft: het ontwerp werd besproken op de derde bijeenkomst van het INC onder die naam, maar als de Working Group-bijeenkomsten worden meegeteld was het in totaal de vijfde onderhandelingsbijeenkomst of 'Negotiating Session' oftewel N5.

tussen vierkante haken)¹⁷³ dat er ernstige twijfel bestond of de conventie klaar voor ondertekening zou zijn op de UNCED in Rio, die op 4 juni zou beginnen.¹⁷⁴ Niettemin kwam er op 22 mei (drie dagen na de oorspronkelijke deadline) een definitieve tekst tot stand, die werd vastgelegd in de Slotakte van Nairobi (*Nairobi Final Act*). Het Biodiversiteitsverdrag werd tijdens UNCED ondertekend door 156 landen en door de EG; het aantal partijen bedraagt op dit moment 190.¹⁷⁵ In overeenstemming met artikel 36 trad het verdrag in werking op 29 december 1993, negentig dagen na de dertigste ratificatie.¹⁷⁶

Ten behoeve van de verdere uitwerking en het toetsen van de implementatie door de partijen voorzag het verdrag in de instelling van een Conferentie van Partijen ('*Conference of the Parties*' oftewel COP). Daarnaast werd een Secretariaat in het leven geroepen, en een Hulporgaan voor Wetenschappelijk, Technisch en Technologisch Advies ('*Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*' of SBSTTA). Op deze instellingen wordt verder ingegaan bij de bespreking van de verdragsartikelen in de volgende paragraaf.

3. Overzicht van de verdragsbepalingen¹⁷⁷

De preambule van het Biodiversiteitsverdrag opent met een opsomming van alle opzichten waarin de biodiversiteit en de bestanddelen ervan als waardevol kunnen worden beschouwd—ecologisch, economisch, wetenschappelijk, enzovoort. Een bijzonder punt daarin is de erkenning van de intrinsieke waarde van de biodiversiteit (zij het niet van de biodiversiteitsbestanddelen), waarmee werd gedoeld op de waarde die zij heeft los van haar waarde voor de mens. In de tweede overweging wordt gewezen op het belang van biodiversiteit voor de evolutie en voor de instandhouding van de systemen van de biosfeer waarvan het leven, ook dat van de mens, afhankelijk is. Met deze beide overwegingen wordt de nadruk op nut en voordeel voor de mens, die verbonden is aan het gebruik van de term 'conservation', enigszins gerelativeerd.

De eerste twee overwegingen samen geven aan waarom biodiversiteitsbehoud eigenlijk zo belangrijk is. De drie volgende overwegingen hebben een ander karakter:

¹⁷³ Onder de kwesties waarover nog geen consensus bestond waren het wel of niet opnemen van een lijst met de gebieden die vanuit biodiversiteitsoogpunt met voorrang beschermd moesten worden (vooral gesteund door Frankrijk), het wel of niet aanwijzen van de Global Environment Facility als financieel mechanisme voor het verdrag (waar de ontwikkelingslanden tegen waren), en het wel of niet instellen van een wetenschappelijk adviesorgaan (idem). McConnell, 1996, p. 82 e.v.

¹⁷⁴ Het idee om een Biodiversiteitsverdrag, samen met een Klimaatverdrag, klaar te hebben voor ondertekening in Rio werd in augustus 1990 geopperd door de Canadees Strong, die als secretaris-generaal van UNCED zou optreden (McConnell, 1996, p. 17). Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz menen dat er zonder die tijdsdruk waarschijnlijk geen Biodiversiteitsverdrag tot stand gekomen zou zijn voor juni 1992 (1993, p. 46; ook Koester, 1997, p. 179). Het feit dat de definitieve tekst van het verdrag werd vastgelegd in Nairobi en het feit dat het zou moeten worden ondertekend in Rio droegen eraan bij dat Kenia en Brazilië, sleutelspelers in de groep van ontwikkelingslanden, zich verplicht voelden de onderhandelingen succesvol af te ronden (Koester, 1997, p. 179).

¹⁷⁵ Stand van zaken in november 2007; zie www.cbd.int.

¹⁷⁶ Zie artikel 36, eerste lid.

¹⁷⁷ De nadruk ligt bij deze bespreking op de artikelen die het meest relevant zijn uit een oogpunt van natuurbeheer; voor een uitgebreider bespreking zie Glowka e.a., 1994.

die bevatten enkele juridische uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de regeling die het Biodiversiteitsverdrag bevat. Het gaat om de aanmerking van het behoud van biodiversiteit als gemeenschappelijke zorg van de mensheid (*common concern of mankind*), de bevestiging van de permanente soevereiniteit van staten over hun natuurlijke hulpbronnen, en het opnieuw vastleggen van de verantwoordelijkheid van staten voor het behoud en duurzaam gebruik van hun hulpbronnen en hun biologische diversiteit. Het gaat hier om een verantwoordelijkheid voor het gebruik van de bestanddelen van de biodiversiteit die zich bevinden binnen de jurisdictie van een staat; de vastlegging van deze verantwoordelijkheid vormt daarmee een inbreuk op de soevereiniteit die staten hebben over de op hun grondgebied voorkomende natuurlijke hulpbronnen.¹⁷⁸

Vervolgens spreken de partijen hun bezorgdheid uit over het feit dat de biologische diversiteit aanmerkelijk wordt verminderd door bepaalde menselijke activiteiten, en constateert men dat er algemeen gesproken nog te weinig kennis over biodiversiteit bestaat. De noodzaak wordt benadrukt van anticipatie, preventie en bestrijding aan de bron, en er wordt geconstateerd dat, in weerwil van de noodzaak van betere informatie en meer onderzoek, het ontbreken van volledige wetenschappelijk zekerheid niet als reden mag gelden om maatregelen uit te stellen wanneer er een dreiging is van aanmerkelijke achteruitgang of verlies van biologische diversiteit. Dit laatste is een omschrijving van het voorzorgsbeginsel, dat ook voorkomt in de Verklaring van Rio.¹⁷⁹

In de volgende twee overwegingen worden vooral behoud *in situ* van ecosystemen en natuurlijke habitats en instandhouding en herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving aangemerkt als essentieel voor het behoud van biologische diversiteit, maar maatregelen tot behoud *ex situ* kunnen ook een belangrijke rol spelen. Hieruit blijkt duidelijk een voorkeur voor *in situ* behoud. Hoe voor de hand liggend dat ook lijkt, in eerdere versies van het verdrag was voorgesteld een bepaling op te nemen die stelde dat de bescherming van natuurlijke leefgebieden, de instandhouding van levensvatbare populaties in hun natuurlijke leefomgeving en behoudsmaatregelen *ex situ* van gelijk belang waren.¹⁸⁰

Van de overige overwegingen zijn onder meer van die waarin het belang wordt benadrukt van biodiversiteit voor inheemse volkeren en lokale gemeenschappen, de rol die vrouwen (moeten) spelen bij biodiversiteitsbehoud, en het belang van samenwerking tussen staten, intergouvernementele organisaties en de non-gouvernementele sector. Voorts wordt erkend dat de beschikbaarstelling van extra financiële middelen en passende toegang tot de benodigde technologieën positief kunnen bijdragen aan het bestrijden van de achteruitgang van biodiversiteit. Daarbij moeten vooral de belangen van ontwikkelingslanden aandacht krijgen. Economische en sociale ontwikkeling alsmede amoedebestrijding blijven de eerste prioriteiten van de ontwikkelingslanden, maar behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit zijn van essentieel belang om te kunnen blijven voorzien in de behoeften van de (groeierende) wereldbevolking; er is dus sprake van een wederzijds verband. Uiteindelijk zal behoud van biodiversiteit bijdragen aan de versterking van vriendschappelijke betrekkingen tussen staten en aan de

¹⁷⁸ Volgens Glowka e.a. (1994, p. 10) is deze laatste alinea 'the critical link between States' sovereign rights over their biological resources and the common concern all humanity shares in ensuring that biological diversity is conserved'. Over de genoemde beginselen verder hierna, paragraaf 5.2.

¹⁷⁹ Verklaring van Rio, beginsel 15.

¹⁸⁰ 'Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/WG.2/2/2, artikel 2d.

wereldvrede.¹⁸¹ Verder wordt gezegd dat het Biodiversiteitsverdrag de bestaande afspraken op het gebied van biodiversiteitsbehoud versterkt en aanvult. De preambule sluit af met een verwijzing naar het belang van behoud en duurzaam gebruik van de biodiversiteit ten behoeve van huidige en toekomstige generaties.

Artikel 1 bevat zoals gezegd de doelstellingen van het verdrag, die moeten worden nagestreefd 'in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen daarvan'.¹⁸² De laatste volzin van artikel 1 geeft voor de derde doelstelling (eerlijke verdeling van voordelen uit gebruik van genetische rijkdommen) een aantal manieren aan waarlangs zij kan worden verwezenlijkt: toegang tot de desbetreffende rijkdommen, overdracht van technologie, financiering.¹⁸³ Behoud van biodiversiteit en duurzaam gebruik van de bestanddelen worden op deze plaats niet verder uitgewerkt. *Artikel 2* geeft definities, die een rol spelen bij de uitleg van bepaalde latere artikelen; zo blijkt dat behoud *in situ* met name ook herstel omvat (zie artikel 8). De omschrijving van 'biologische diversiteit' kwam hiervoor al aan de orde, evenals het ontbreken van een definitie van 'behoud' (hoofdstuk 2); in eerdere versies was een definitie van 'conservation of biological diversity' nog wel opgenomen.¹⁸⁴ Uit de *artikelen 3 en 4* volgt dat de verantwoordelijkheid van de partijen zich behalve tot hun eigen grondgebied ook uitstrekt tot activiteiten daarbuiten, mits zij daarover jurisdictie hebben; het betreft dan bijvoorbeeld activiteiten aan boord van schepen die op volle zee varen onder de vlag van het desbetreffende land. In het laatste geval is het niet relevant waar de eventuele schadelijke gevolgen voor de biodiversiteit zich voordoen of zouden kunnen doen. Artikel 3 is wat overbleef van een voorgesteld artikel met 'fundamentele beginselen'; de andere daarin opgenomen uitgangspunten zijn verplaatst naar de preambule of naar andere artikelen, of zijn geheel verwijderd.¹⁸⁵ *Artikel 5* bevat een internationale samenwerkingsplicht bij het behoud van biodiversiteit buiten nationale jurisdicties en met betrekking tot 'andere aangelegenheden van wederzijds belang'. Deze samenwerking gebeurt rechtstreeks dan wel, 'waar passend', via internationale organisaties.¹⁸⁶ Een belangrijke bepa-

¹⁸¹ Glowka e.a. (1994, p. 14) zien in deze passage een aanzet voor het beginsel van 'ecologische veiligheid' ('ecological security'), met als strekking dat aantasting van het milieu gevolgen kan hebben voor vrede en veiligheid in landen en regio's.

¹⁸² De betekenis van deze laatste volzin is niet geheel duidelijk. Als is bedoeld dat niet met een beroep op één van de doelstellingen van de bepalingen mag worden afgeweken lijkt de passage overbodig. Het lijkt ook niet waarschijnlijk dat bedoeld is dat buiten de specifieke verdragsbepalingen om geen maatregelen voor biodiversiteitsbehoud mogen worden genomen; overigens zijn de artikelen zo ruim geformuleerd dat het niet moeilijk zal zijn een voorgenomen maatregel gericht op biodiversiteitsbehoud onder een van de verdragsbepalingen te brengen.

¹⁸³ Dat deze onderwerpen hier worden genoemd bij de derde doelstelling is een aanwijzing dat de bepalingen waarin ze worden geregeld (artikelen 15, 16, 19, 20-21) voornamelijk tegen de achtergrond van de 'eerlijke verdeling' moeten worden gelezen, ook al heeft bij enkele ervan de tekst ook betrekking op het behoud en het duurzame gebruik (zie hierna). Verschillende alternatieve formuleringen van de doelstellingen zijn overwogen; vergelijk bijvoorbeeld 'Revised Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/WG.2/3/3, artikel 1, waar zes alternatieven werden weergegeven. Hoewel de formuleringen verschillen bevatten ze niettemin groten-deels dezelfde elementen, waaronder behoud voor huidige en toekomstige generaties, intrinsieke waarde etcetera ('Revised Draft' en toelichting, p. 6).

¹⁸⁴ Zie 3rd, 4th, 5th Revised draft en Informal Note, steeds artikel 2.

¹⁸⁵ Zie hierna, paragraaf 5.

¹⁸⁶ Zie hierna, paragraaf 5.2. Eerdere ontwerpen bevatten nog uitgebreidere bepalingen omtrent samenwerking; bijvoorbeeld 2nd Revised draft, artikel 20.

ling is *artikel 6*, dat bepaalt dat behoud van biodiversiteit gestalte kan krijgen door het opstellen (en uitvoeren) van strategieën, plannen of programma's op nationaal niveau.¹⁸⁷ Artikel 6 bevat zelf, behalve de verwijzing naar behoud en duurzaam gebruik, geen inhoudelijke voorschriften voor de plannen. Wel blijkt uit de tekst dat de partijen bij het opstellen van de strategieën, plannen en programma's onder andere de op hen betrekking hebbende maatregelen uit het verdrag in aanmerking moeten nemen: ze moeten aangeven hoe de overige maatregelen die het Biodiversiteitsverdrag vraagt, zoals de aanwijzing van beschermde gebieden en de regulering van voor de biodiversiteit schadelijke activiteiten, concreet vorm gaan krijgen. Overigens hoeft er niet per se één overkoepelend 'masterplan' te worden opgesteld waarin de desbetreffende verdragspartij alle maatregelen ter uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag samenbrengt (zoals Nederland indertijd heeft gedaan met het 'Strategisch Plan van Aanpak'). Uit de woorden 'onder andere' kan verder worden afgeleid dat het gegeven dat een verdragspartij aan de (andere) verplichtingen uit het verdrag voldoet geen excuus mag zijn om geen nationale plannen te ontwikkelen, wanneer dat met het oog op de biodiversiteitsbehoud of de integratie daarvan in andere beleidsvelden wenselijk is. Een voorstel om een bepaling op te nemen die zegt dat staten te allen tijde striktere beschermingsmaatregelen mogen nemen dan voortvloeien uit het verdrag is in het laatste stadium van de onderhandelingen geschrapt.¹⁸⁸

Artikel 7 gaat over de inventarisatie van die bestanddelen van de biologische diversiteit die 'van belang zijn voor het behoud en het duurzaam gebruik ervan', en van activiteiten en processen die schadelijk kunnen zijn voor de biodiversiteit. De toestand van de aldus geïnventariseerde bestanddelen moet vervolgens worden gemonitord. Het gaat daarbij duidelijk niet om een eenmalige activiteit, maar om een permanent proces: toezicht is voortdurend nodig, omdat de toestand van biodiversiteitsbestanddelen over de tijd kan veranderen, zowel door natuurlijke oorzaken als door toedoen van de mens. Ook voor het bepalen van de effectiviteit van de overige maatregelen is voortdurende monitoring van belang. De verzamelde gegevens moeten ook op zo'n manier worden opgeslagen en verwerkt dat er daadwerkelijk iets mee gedaan kan worden. Inventarisatie is noodzakelijk om een goed inzicht te krijgen in de toestand van de biodiversiteit, en monitoring om snel te kunnen ingrijpen als er een verslechtering optreedt. Beide zijn daarmee feitelijk een voorwaarde om de in de volgende artikelen opgesomde bepalingen effectief te kunnen laten zijn, wat ook blijkt uit de verwijzing naar de artikelen 8 tot en met 10 in de aanhef van artikel 7.

Het is vooral die link met de artikelen 8 tot en met 10, die de vraag interessant maakt welke bestanddelen van de biodiversiteit nu precies 'belangrijk zijn voor het behoud ervan'. Een groot deel van de concrete maatregelen gericht op biodiversiteitsbehoud zal immers op basis van die artikelen moeten worden genomen. Op zichzelf beschouwd is hier sprake van een tautologie – die elementen van A moeten behouden blijven die belangrijk zijn voor het behoud van A – waardoor ze als zelfstandige maat-

¹⁸⁷ Volgens Glowka e.a. is het verschil tussen deze drie categorieën dat strategieën 'set out specific recommendations or steps for national actions to conserve biodiversity and sustainably use its components'. Plannen zetten uiteen hoe die aanbevelingen moeten worden gerealiseerd; programma's zijn bedoeld om strategieën en plannen te implementeren in concrete maatregelen. Glowka e.a., 1994, p. 29.

¹⁸⁸ 'Informal note', artikel 5.

staf niet bruikbaar is. Artikel 7 verwijst hier evenwel naar Bijlage I bij het verdrag, waar de betrokken zinsnede verder wordt uitgewerkt. Daardoor, en door de verbinding die wordt gelegd met de artikelen 8 tot en met 10, is het artikel van betekenis voor de manier waarop in de praktijk biodiversiteitsbehoud gestalte moet krijgen.¹⁸⁹

Uit de verplichting om processen en activiteiten in kaart te brengen die aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben of zouden kunnen hebben voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit blijkt dat wordt gekozen voor een brongerichte aanpak: aantasting van biodiversiteit kan het beste worden bestreden door de *oorzaken* van die aantasting op te sporen en aan te pakken. Doordat 'behoud' en 'duurzaam gebruik' brede termen zijn en ook activiteiten die nadelige gevolgen *wouden kunnen* hebben onder dit onderdeel vallen, heeft het artikel een grote reikwijdte. In eerdere versies van het artikel opgenomen indicatieve opsommingen van schadelijke processen (vervuiling, aantasting van leefomgeving en dergelijke) zijn uiteindelijk komen te vervallen.¹⁹⁰

Artikel 8 draagt als opschrift 'Behoud *in situ*', en kan daarmee worden gezien als het centrale artikel van het verdrag voor de uitwerking van de doelstelling van biodiversiteitsbehoud; behoud van biodiversiteit moet immers bij voorkeur gestalte krijgen via *in situ*-maatregelen, aldus de preambule. Behoud *in situ* wordt in artikel 2 omschreven als "het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving en, in het geval van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten, in de omgeving waarin zij hun onderscheidende kenmerken hebben ontwikkeld." 'Behoud' als zodanig wordt niet gedefinieerd. Uit deze bepaling lijkt te volgen dat het accent bij voorkeur moet liggen op de instandhouding van ecosystemen, alhoewel een aantal onderdelen van artikel 8 betrekking heeft op het behoud van soorten. De *Draft Articles* van de IUCN waren meer uitgesproken op dit punt: daar was behoud van gebieden en ecosystemen nadrukkelijk de belangrijkste doelstelling.¹⁹¹

De categorieën maatregelen die artikel 8 opsomt zijn vrij divers. Uit andere natuurbeschermingsverdragen zijn de instelling van beschermde gebieden (onderdelen a, b en d) en de bescherming van soorten en populaties (onderdelen d en k) bekend. Sommige andere onderdelen sluiten hier min of meer bij aan, zoals de verplichting om een 'ecologisch verantwoorde en duurzame ontwikkeling te bevorderen' in gebieden die grenzen aan beschermde gebieden, oftewel de instelling van bufferzones (onderdeel e). Daarnaast bevat artikel 8 enkele bepalingen die een duidelijk verband hebben met de

¹⁸⁹ Zie verder paragraaf 4.

¹⁹⁰ Zie over 'schadelijke processen' De Klemm, 1997, p. 351. Hij omschrijft processen als volgt: 'A threatening process may be defined as a phenomenon affecting unfavourably the conservation status of a component of biological diversity, either directly because it kills living organisms or indirectly because it affects a biological process which is essential to their continued existence. In either case, the result is an increase in the mortality of the organisms concerned or a decrease in their birth rate, and their possible extinction if the process is allowed to go on unabated. Processes should not be confused with the activities which generate them. Different activities may trigger the same process, and the same activity different processes.' Opvallend is dat in deze omschrijving wordt aangesloten bij 'a component of biodiversity' en niet bij de biologische diversiteit als zodanig. Een opsomming van mogelijk schadelijke processen was nog opgenomen in de 3rd Revised draft, artikel 5.

¹⁹¹ Zie artikel 5 van de *Revised Draft Articles*. De daarop volgende artikelen betroffen de maatregelen die genomen konden worden buiten de te beschermen gebieden, zoals maatregelen met betrekking tot soortenbescherming. Zie ook de *explanatory notes* bij artikelen 5-7.

doelstelling van behoud van biodiversiteit, zoals de verplichting tot het reguleren of beheren van biologische rijkdommen die 'van belang zijn voor het behoud van de biologische diversiteit' met het oog op hun behoud en duurzaam gebruik, of ze nu binnen of buiten beschermde gebieden liggen (onderdeel c). Verder noemt het artikel de rehabilitatie of het herstel van aangetaste ecosystemen of bedreigde soorten, het reguleren, beheren of beheersen van de risico's verbonden aan het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen (bioveiligheid), het voorkomen van de introductie van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, dan wel het beheersen of uitroeien van die soorten; het in algemene zin scheppen van voorwaarden voor verenigbaarheid van bestaand gebruik met eisen van biodiversiteitsbehoud en duurzaamheid; het eerbiedigen, beschermen en in stand houden van de kennis van plaatselijke gemeenschappen betreffende het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit; het reguleren van voor de biodiversiteit schadelijke processen en activiteiten die in kaart zijn gebracht overeenkomstig artikel 7; en, ten slotte, samenwerking bij de verstrekking van financiële steun voor de uitvoering van de overige in artikel 8 genoemde maatregelen.¹⁹² Hoewel sommige van de genoemde onderdelen meer en andere minder algemeen zijn geformuleerd, zijn ze geen van alle erg concreet in hun bewoordingen, wat het belang benadrukt van de vraag welke bestanddelen op grond van artikel 7 worden aangemerkt als 'van belang voor het behoud van de biodiversiteit'.

Als deze *in situ*-maatregelen niet voldoende zijn kunnen maatregelen worden genomen om bestanddelen van de biodiversiteit te behouden buiten hun natuurlijk leefgebied; deze staan opgesomd in *artikel 9*. Bij behoud van biodiversiteit *ex situ* kan in de eerste plaats worden gedacht aan maatregelen tot het behoud van agrarische biodiversiteit.¹⁹³ Ook voor het natuurbeheer kunnen maatregelen tot behoud *ex situ* echter een rol spelen, zij het, zoals de aanhef van artikel 9 ook aangeeft, in hoofdzaak een aanvullende ten opzichte van *in situ*-maatregelen. Erg concreet is artikel 9 niet: onderdeel a spreekt in algemene zin van maatregelen voor behoud *ex situ* van biodiversiteitsbestanddelen; onderdeel b is niet veel duidelijker, zij het dat hier het doen van onderzoek apart wordt genoemd. De aanleg van herbaria en van collecties van genetisch materiaal (ook het bewaren van zaden van gewassen die niet of niet meer in de landbouw worden gebruikt) zijn voorbeelden van de maatregelen die hieronder vallen. Bij onderdeel c kan worden gedacht aan fokprogramma's (in dierentuinen en dergelijke) ten behoeve van bedreigde diersoorten, met het oog op het opnieuw uitzetten in een geschikt leefgebied. In Nederland is deze strategie gevolgd bij de korenwolf.¹⁹⁴

¹⁹² Glowka e.a. lezen in het onderdeel een aansporing om ook buiten het gemeenschappelijke financiële mechanisme (geregeld in artikelen 20 en 21) om op bilaterale basis steun te verlenen; Glowka e.a., 1994, p. 50.

¹⁹³ Het voortdurend streven in de landbouw naar hogere opbrengsten per hectare heeft ertoe geleid dat steeds vaker van een bepaald soort gewas uitsluitend de snelstgroeiende, meest voedzame of makkelijkst te verbouwen variant werd geteeld. Hierdoor zijn vele rassen en soorten van landbouwgewassen, zoals rijst, maïs en aardappelen, bijna of helemaal verdwenen. Dat kan problematisch worden wanneer blijkt dat de overgebleven soort gevoelig is voor milieumomstandigheden, zoals droogte of temperatuurstijging, of voor ziekten. Een langdurige droogte of een hittegolf kunnen dan leiden tot misoogsten en honger, terwijl dergelijke externe invloeden hadden kunnen worden opgevangen door meer varianten van het desbetreffende gewas te verbouwen.

¹⁹⁴ Vgl. ook het in hoofdstuk 1 genoemde *Frozen Ark*-project.

Volgens het opschrift gaat *artikel 10* over het 'duurzame gebruik van de bestanddelen van de biodiversiteit', oftewel van biologische hulpbronnen.¹⁹⁵ Artikel 10 voegt niet veel nieuws toe aan de verplichtingen uit eerdere artikelen, zoals artikel 6 en artikel 8. Wel legt het artikel enkele specifieke accenten. De strekking van onderdeel a, dat verlangt dat partijen in de nationale besluitvorming aandacht schenken aan behoud en duurzaam gebruik van biologische rijkdommen, valt grotendeels samen met die van artikel 6. Een accentverschil is dat, terwijl artikel 6 handelt over strategieën, plannen en programma's, in onderdeel a van artikel 10 wordt gesproken over besluitvorming in het algemeen, en dus ook ziet op concrete beslissingen, zoals vergunningverlening, de aanleg van een spoorlijn of stuwdam en dergelijke. Ook onderdeel b vertoont overlap met andere bepalingen, zoals artikel 8 onderdeel c (het reguleren en beheeren van biologische rijkdommen met het oog op hun behoud en duurzaam gebruik), en onderdeel l (het reguleren of beheersen van activiteiten of processen die aanmerkelijk nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit kunnen hebben), en met artikel 11; maar ook hier zijn weer verschillen in de accenten die worden gelegd.¹⁹⁶

Onderdeel c van artikel 10 bevat elementen van artikel 8, onderdelen i en j. Onderdeel c ziet met name¹⁹⁷ op de situatie dat bepaalde (inheemse) volkeren of gemeenschappen traditioneel leven van de jacht op of vangst van bepaalde soorten. Veelal is er daarbij sprake van een evenwicht tussen vangst en aanwas, dat kan worden verstoord als ook andere groepen de desbetreffende hulpbronnen gaan exploiteren. Algemene vangstbeperkingen of een volledig verbod hebben in zulke gevallen tot gevolg dat de lokale bevolking deze traditionele activiteiten niet meer kan beoefenen. Om dat te voorkomen bevat een aantal natuurbeschermingsverdragen bepalingen die jacht of vangst van beschermde soorten door deze gemeenschappen (tot op zekere hoogte) toestaan. Voor zover dit traditionele gebruik verenigbaar is met de vereisen van behoud en duurzaam gebruik dienen verdragspartijen het te beschermen, en zelfs te stimuleren. Onderdeel d gaat over herstelmaatregelen die moeten worden genomen in gebieden waarin de biologische diversiteit is achteruitgegaan. Een subtiel verschil met

¹⁹⁵ Ook in dit artikel wordt, net als in artikel 8, het onderscheid tussen het 'behoud' van biodiversiteit en het 'gebruik van bestanddelen' van de biodiversiteit niet consequent doorgevoerd, zoals blijkt wanneer onderdeel a spreekt over 'het behoud en het duurzame gebruik van biologische rijkdommen'. Ook de uitwerking van de duurzaam gebruik-doelstelling in artikel 10 in concrete maatregelen die de verdragspartijen moeten nemen wijst erop dat de beide doelstellingen niet goed van elkaar te scheiden zijn.

¹⁹⁶ Glowka e.a. wijzen erop dat, terwijl het een artikel 8 onderdeel c gaat om het behoud en duurzaam gebruik van de desbetreffende specifieke hulpbronnen, onderdeel b van artikel 10 ziet op het voorkomen van nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit als zodanig. In artikel 8 onderdeel l gaat het net als in artikel 10 onderdeel b wel om gevolgen voor 'de biodiversiteit', maar maatregelen op grond van dat (eerstgenoemde) onderdeel zijn pas verplicht als die gevolgen aanmerkelijk nadelig zijn. Verder lijkt artikel 10 onderdeel b, met zijn verwijzing naar gebruik van specifieke hulpbronnen, meer te doelen op schadelijke exploitatie, zoals bijvoorbeeld overbevising en de kap van tropisch regenwoud, terwijl artikel 8 onderdeel l meer het oog heeft op activiteiten die op indirecte wijze de biodiversiteit schade toebrengen, bijvoorbeeld via milieuverontreiniging. Glowka e.a., 1994, p. 59.

¹⁹⁷ Maar niet uitsluitend; ook het rapen van kievitseieren in Friesland is een 'op de gewoonte stoelend gebruik van biologische rijkdommen in overeenstemming met traditionele culturele gebruiken'. Zolang dit rapen verenigbaar is met de 'vereisten van behoud en duurzaam gebruik' moet het dus op grond van het Biodiversiteitsverdrag niet alleen worden beschermd, maar zelfs gestimuleerd (!). Of dat zo is is uiteraard in concrete gevallen niet eenvoudig te bepalen.

onderdeel f van artikel 8 (dat er erg op lijkt) is dat in artikel 10 onderdeel d het primaat ligt bij de plaatselijke bevolking, en de verdragspartijen (landelijke overheid) een in hoofdzaak faciliterende en ondersteunende rol hebben. Artikel 10 onderdeel e ten slotte roept op tot samenwerking tussen overheidsinstellingen en de particuliere sector bij het ontwikkelen van methoden voor duurzaam gebruik van biologische rijkdommen. Volgens Glowka e.a. moet bij 'particuliere sector' niet alleen worden gedacht aan bedrijven en industrie, maar ook aan niet-gouvernementele organisaties, (particuliere) instellingen en individuen.¹⁹⁸ Ook hier is weer sprake van een zekere overlap met artikel 8 onderdeel i.¹⁹⁹ We mogen aannemen dat de samenwerking tussen overheid en de particuliere sector niet beperkt hoeft te blijven tot het ontwikkelen van methoden voor duurzaam gebruik, maar ook aan de orde kan zijn bij het toepassen van die methoden.

Artikel 11 verplicht de partijen tot het nemen van economisch en sociaal verantwoorde maatregelen om behoud en duurzaam gebruik van bestanddelen van de biodiversiteit te stimuleren. Uit de plaats van dit artikel (na de twee specifieke artikelen 8 en 9 over behoud en 10 over duurzaam gebruik) kan worden afgeleid dat hier wordt bedoeld op typen maatregelen die nog niet in de andere artikelen specifiek aan bod zijn gekomen. Een eerder voorgestelde tekst verwoordde het duidelijker, door te verplichten tot het nemen van 'effective economic and social incentive measures'. Een bijlage bij het verdrag zou dan kunnen aangeven welke maatregelen dat zouden kunnen zijn.²⁰⁰ Er kan worden gedacht aan economische maatregelen, zoals subsidies, fiscale faciliteiten, regulerende heffingen enzovoorts.²⁰¹ Een belangrijke stap bij implementatie van artikel 11 zal zijn om al bestaande regelingen door te lichten, en te kijken of ze niet als effect hebben dat gedrag dat schadelijk is voor biodiversiteitsbehoud juist wordt gestimuleerd.²⁰² Uiteraard moet worden voorkomen dat men aan de ene kant wordt aangespoord tot 'biodiversiteit-vriendelijk' gedrag en tegelijkertijd aan de andere kant wordt geprikkeld tot activiteiten die schadelijk zijn voor de biologische diversiteit. Zoals veel andere bepalingen in het verdrag nodigt ook artikel 11 uit tot inventarisatie en onderzoek.

Artikel 12 gaat over onderzoek en opleiding met betrekking tot de inventarisatie, het behoud en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en biologische rijkdommen. Het artikel maakt duidelijk dat onderzoek en training belangrijke onderdelen kunnen

¹⁹⁸ Glowka e.a., 1994, p. 62.

¹⁹⁹ Vreemd genoeg komt in artikel 8 een specifieke verwijzing naar het belang van publiek-private samenwerking niet voor; kennelijk is 'behoud' van biodiversiteit meer een specifieke overheids-taak dan het 'gebruik' van haar bestanddelen. Op dit punt legt artikel 10 dan weer een nieuw accent.

²⁰⁰ 5th Revised draft, artikel 11. Op dat moment werd ook het verband gelegd met het bepalen en kwantificeren van de waarde van de biodiversiteit; voorgesteld werd om daarover richtlijnen te laten opstellen door de COP. Glowka e.a. (1994, p. 64) zijn van mening dat voor het opstellen van een systeem van stimulerings- en ontmoedigingsmaatregelen een betere kwantificering van de waarde van biodiversiteit noodzakelijk is.

²⁰¹ Voor Nederland kan hier worden gedacht aan de vrijstelling voor de inkomstenbelasting van opbrengsten uit groene beleggingsfondsen, en aan subsidies voor agrarisch natuurbeheer. Uiteraard kunnen ook maatregelen die bepaald gedrag (dat nadelig is voor de biodiversiteit) ontmoedigen gebaseerd worden op artikel 11.

²⁰² Glowka e.a. noemen subsidies, door de overheid verstrekt aan vissers om de vloot te moderniseren, als voorbeeld van dergelijke 'perverse incentives'.

uitmaken van (maatregelen gericht op) biodiversiteitsbehoud. Voor het kunnen inventariseren en verzamelen van gegevens over soorten en ecosystemen is specifieke (onder meer taxonomische) kennis nodig, wat de reden is dat ‘inventarisatie’ afzonderlijk wordt genoemd.

Artikel 13 vestigt de aandacht op voorlichting en bewustmaking, een beleidsveld dat een belangrijke ondersteunende rol kan spelen. Uit de zinsnede ‘voorzover mogelijk en passend’, die vaak terugkeert in de verdragstekst, zou kunnen worden afgeleid dat bij het uitvoeren van de verdragsbepalingen moet worden gekeken naar de mate waarin de te nemen maatregelen kunnen rekenen op draagvlak onder de betrokkenen. Voorlichting en bewustmaking kunnen helpen zo’n draagvlak te creëren (vandaar ook de toevoeging ‘en de daartoe benodigde maatregelen’ in onderdeel a van artikel 13). Vooral bij maatregelen die bepaalde activiteiten beperken of verbieden, zoals de instelling van beschermde gebieden of van vangstquota, is een voldoende draagvlak onontbeerlijk voor een effectief beleid.²⁰³

Artikel 14 bevat, in een min of meer logische volgorde, voorschriften bedoeld om schade aan de biodiversiteit te voorkomen (eerste lid, onderdeel a tot en met c), om in geval van schade of een acute dreiging ervan de gevolgen beperkt te houden (onderdeel d en e), en om aantasting van biodiversiteit, als die een keer is opgetreden, tussen staten onderling te compenseren (tweede lid). Concreet gaat het om milieueffectrapportage (en de doorwerking ervan in beleid), gegevensuitwisseling met betrekking tot activiteiten die schade kunnen veroorzaken buiten het eigen grondgebied, een kennisgevingsplicht als dergelijke schade zich daadwerkelijk voordoet of acuut dreigt, en noodmaatregelen in crisissituaties. Een eerder ontwerp voorzag nog in het opstellen van richtlijnen voor het uitvoeren van milieueffectrapportages, maar dat voorstel heeft de eindstreep niet gehaald.²⁰⁴ Hoewel onderdeel a van het eerste lid veel ruimte laat aan de lidstaten (‘appropriate procedures’) is de mogelijke reikwijdte van de bepaling groot: de rapportage moet betrekking hebben op alle voorgenoemde projecten die waarschijnlijk gevolgen hebben voor de biodiversiteit, dat wil zeggen ook die projecten die geheel binnen het grondgebied van een partij plaatsvinden. Wel is de verplichting vrijblijvender geformuleerd dan in sommige andere verdragen (‘likely’ in plaats van ‘possible’), wat met die grotere reikwijdte zal samenhangen.²⁰⁵ Lid 2 stelt de vraag naar volkenrechtelijke aansprakelijkheid voor en compensatie van schade aan de biodiversiteit in een ander land aan de orde – en doet ook niet meer dan dat, aangezien bij de onderhandelingen geen overeenstemming over een aansprakelijkheidsregeling kon worden bereikt. Uit artikel 14 blijkt opnieuw hoe belangrijk het is dat biodiversiteitsbeleid wordt gebaseerd op voldoende en betrouwbare informatie; dat is de gemeenschappelijke ratio van de in dat artikel opgenomen effectrapportageplicht, ‘horizontale afstemmingsregeling’ en internationale kennisgeving- en overlegverplichting.

De artikelen 15 en verder zijn grotendeels geschreven op de eerlijke verdeling van genetische bronnen. Niettemin zijn ook daarin bepalingen te vinden over biodiversiteitsbehoud als geheel, die ook voor de natuurbescherming van belang kunnen zijn.

²⁰³ Opvallend is dat in artikel 13, overigens net als in artikel 12, in de aanhef het relativerende ‘voorzover mogelijk en passend’ ontbreekt, wat zou kunnen worden gelezen als een onderstreping van het belang van voorlichting en educatie.

²⁰⁴ Zie de ‘Elements for Possible Inclusion in a Global Framework Legal Instrument on Biological Diversity’ van september 1990 (zie hiervoor, paragraaf 2), p. 22.

²⁰⁵ Vergelijk Boyle, 1996, p. 40–41.

Artikel 15 gaat over toegang tot genetische rijkdommen. Dit artikel legt nogmaals het uitgangspunt van de soevereiniteit van staten over hun natuurlijke hulpbronnen vast, en, daarmee verbonden, legt de beslissingen over toegang tot die hulpbronnen bij de regeringen van die staten.²⁰⁶ Vervolgens behandelt *artikel 16* de toegang tot en de overdracht van technologieën 'die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit of voor de gebruikmaking van genetische rijkdommen'.²⁰⁷ Uit de tekst van het artikel (bijvoorbeeld uit de verwijzing naar octrooien en de belangen van ontwikkelingslanden) komt naar voren dat het hoofdzakelijk om dit laatste gaat, maar strikt genomen valt ook technologie die bijdraagt aan het behoud van biodiversiteit onder de werking van het artikel.²⁰⁸ Ook de verplichtingen in dit artikel zijn in vrijblijvende en algemene bewoordingen gesteld; dit is een van de plaatsen waar het compromiskarakter tussen de standpunten van ontwikkelde en ontwikkelingslanden het meest naar voren komt. Wat vooral opvalt zijn de heen-en-weer-verwijzingen: het tweede lid verwijst naar het vierde, dat weer naar het tweede terugverwijst.²⁰⁹ *Artikel 17* noemt de uitwisseling van informatie 'uit algemeen toegankelijke bronnen' betreffende het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, waaronder blijkens het tweede lid ook resultaten van onderzoek worden begrepen. Het artikel verwijst ook terug naar de technologieën waarover het ging in artikel 16, eerste lid. Van belang is verder *artikel 18*, over internationale technische en wetenschappelijke samenwerking op het gebied van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en biodiversiteitsbestanddelen. Deze samenwerking (die onder meer gestalte kan krijgen door gezamenlijke onderzoeksprogramma's) moet worden 'bevorderd', maar nationaal beleid en nationale regelgeving zijn grotendeels bepalend voor hoe zulks concreet vorm moet krijgen; harde verplichtingen kent het artikel niet. Het derde lid, dat de mogelijkheid opent van instelling van een 'uitwisselingsmechanisme' ter bevordering en vergemakkelijking van de technische en wetenschappelijke samenwerking, vormt de basis van wat bekend staat als het 'Clearing House-mechanisme' (CHM). Het CHM, dat wordt gecoördineerd vanuit het Secretariaat van het Biodiversiteitsverdrag, vormt een platform voor de uitwisseling en verspreiding van informatie die betrekking heeft op biodiversiteit en is, ook al door de inzet van elektronische media, een van de meest zichtbare manifestaties van het Biodiversiteitsverdrag.²¹⁰

Artikel 19 gaat over het beheer van biotechnologie en de verdeling van de voordelen die het op kan leveren. Verband met behoud van biodiversiteit in het algemeen en met natuurbescherming zit in het gevaar dat genetisch gemodificeerde organismen kunnen opleveren voor het milieu waarin ze worden geïntroduceerd; hoewel er nog altijd discussie gaande is over de vraag hoe groot de risico's zijn, blijkt uit deze en andere verdragsbepalingen dat men zich in ieder geval bewust is van het feit dat er risico's

²⁰⁶ Deze regeling staat ver af van het door de FAO voorgestane vrij beschikbaar zijn van bestanddelen van de biodiversiteit (Draft Articles, artikel 2); ook de FAO Undertaking uit 1983 ging uit van genetische hulpbronnen als 'heritage of mankind' (zie hiervoor; zie ook Glowka e.a., 1994, p. 76-77). De enige verplichting die uiteindelijk in het verdrag is terechtgekomen is die om 'te trachten om condities te scheppen ...[etc]' (artikel 15, tweede lid).

²⁰⁷ Zie Boyle, 1996, p. 45-46.

²⁰⁸ Er kan dan met name worden gedacht aan technologie voor *ex situ*-behoud, bijvoorbeeld in genenbanken.

²⁰⁹ Uitgebreider Glowka e.a., 1994, p. 84 e.v., die spreken van een 'complex, ambiguous article'.

²¹⁰ Artikel 18, derde lid. Zie verder *www.cbd.int* en hierna, hoofdstuk 4.

bestaan (zie ook artikel 8, onderdeel g). Het derde lid van artikel 19 vormde de basis voor het Bioveiligheidsprotocol van Cartagena, dat voorschriften bevat om schade door genetisch gemodificeerde organismen te voorkomen.²¹¹

De uitvoering van de hierboven genoemde maatregelen kost geld. De *artikelen 20 en 21* bevatten een regeling over het ter beschikking stellen van financiële middelen door de verdragspartijen, en de instelling van een 'financieel mechanisme'. Beide hebben als voornaamste strekking ervoor te zorgen dat ontwikkelde landen bijdragen in de kosten die ontwikkelingslanden moeten maken bij de uitvoering van de verdragsverplichtingen; artikel 20 lid 4 bepaalt zelfs met zoveel woorden dat de mate waarin ontwikkelingslanden hun verdragsverplichtingen nakomen afhankelijk is van in hoeverre ontwikkelde landen gevolg geven aan hun verplichtingen om financiële middelen te verschaffen en technologie over te dragen. Over deze financiële bepalingen is tot in de laatste fase van de onderhandelingen flink gesteggeld, wat resulteerde in het in deze artikelen vervatte compromis.²¹²

Dan zijn er nog een aantal organisatorische bepalingen, waarvan hier vooral de *artikelen 23 tot en met 26* aandacht verdienen. Artikel 23 stelt de Conferentie van Partijen in en bepaalt wat haar taak is: het toetsen van de toepassing van het Verdrag door de partijen. In lid 4 wordt een opsomming gegeven van de activiteiten die de COP met het oog daarop kan ontplooien; hieronder vallen het bestuderen van de door de partijen ingediende rapportages over de voortgang van de implementatie (verplicht op grond van artikel 26), het bestuderen van adviezen van het door artikel 25 ingestelde Hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies (SBSTTA), het vaststellen van eventuele protocollen²¹³ of verdragswijzigingen, contact houden en samenwerken met organen van andere verdragen met biodiversiteitsaspecten, en het nemen van 'alle andere stappen die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in het licht van de ervaring die is opgedaan bij de toepassing daarvan'. Het Secretariaat, ingesteld in artikel 24, heeft een in hoofdzaak administratieve en de COP ondersteunende functie. Het derde door het Verdrag ingestelde orgaan is het SBSTTA. Onder verantwoordelijkheid van de COP beoordeelt het SBSTTA de toestand van de biodiversiteit en van de gevolgen van soorten maatregelen die de partijen op grond van het Verdrag hebben genomen;²¹⁴ daarnaast adviseert het over technologische kwesties betreffende biodiversiteitsbehoud en over wetenschappelijk onderzoek, en fungeert het als wetenschappelijke en technische vraagbaak voor de COP.

Deze organisatorische bepalingen zijn niet rechtstreeks van belang voor de manier waarop de partijen hun biodiversiteitsbeleid vorm kunnen geven. Dat nationale beleid

²¹¹ Tot op heden is het Bioveiligheidsprotocol het enige protocol dat onder het Biodiversiteitsverdrag tot stand is gekomen. Over het protocol o.a. Behrens, in Markussen, 2005. Zie verder hoofdstuk 4.

²¹² Zie Glowka e.a., 1994, p. 101 en hierna, paragraaf 5.2 en hoofdstuk 4.

²¹³ Zie ook artikelen 28 en 29.

²¹⁴ Glowka e.a. wijzen erop dat het moet gaan om *soorten* maatregelen en dat het SBSTTA derhalve niet mag oordelen over specifieke acties die een bepaalde partij heeft ondernomen (1994, p. 115). Overigens blijkt uit de tekst ook, merkwaardig genoeg, dat de beoordeling op basis van onderdeel b alleen betrekking mag hebben op maatregelen die al genomen zijn, en dus een beoordeling achteraf betreft; het orgaan mag niets zeggen over de verwachte gevolgen (effectiviteit) van maatregelen die worden overwogen (tenzij daar specifiek om wordt gevraagd, onderdeel e). De adviezen en beoordelingen worden gevraagd door en uitgebracht aan de COP, niet aan de individuele partijen.

zal echter op zijn minst ten dele gebaseerd zijn op de beslissingen, adviezen, rapporten etcetera die in deze organisatorische structuur tot stand worden gebracht; daar is zij immers ook voor bedoeld. Bovendien vormen met name de COP en (in mindere mate) het SBSTTA fora waarbinnen samenwerking tussen de partijen gestalte kan krijgen; en internationale samenwerking is, zo blijkt ook uit verschillende andere verdragsbepalingen, een belangrijk instrument om biodiversiteitsbehoud te kunnen realiseren.

4. Criteria voor het stellen van prioriteiten

4.1 Ontbreken van een Biodiversiteitslijst

Anders dan we bij sommige andere natuurbeschermingsverdragen wel zien (bijvoorbeeld bij het Werelderfgoedverdrag van UNESCO en bij het Wetlandsverdrag), bevat het Biodiversiteitsverdrag geen lijst met alle soorten en gebieden die de partijen moeten behouden. Eerdere versies van het verdrag voorzagen nog wel in de opstelling van dergelijke lijsten. De *Draft Articles* van de IUCN uit 1988 gaven het op te richten Advisory Committee de bevoegdheid een 'World List of Areas of Outstanding Importance for the Conservation of Biological Diversity' op te stellen, die dan als basis moest dienen voor de selectie door staten van speciaal te beschermen gebieden.²¹⁵ Ook de officiële ontwerpen die tijdens de onderhandelingen over het Biodiversiteitsverdrag werden besproken bevatten nog tot in een zeer laat stadium bepalingen omtrent een 'Global List'; de 'Informal Note', het laatste besproken ontwerp, voorzag zelfs in *twee* lijsten, één met gebieden en één met soorten.²¹⁶ Een dergelijke lijst is dus in de uiteindelijke tekst niet terug te vinden.

Wat wel is gebleven is een lijstje met criteria die kunnen worden gebruikt om een selectie te maken welke bestanddelen van de biologische diversiteit 'van belang zijn voor het behoud ervan'. De onder het verdrag te nemen maatregelen moeten kenmerkend in de eerste plaats gericht zijn op de als zodanig aan te merken bestanddelen.

²¹⁵ Draft Articles, artikelen 7, eerste tot en met derde lid, en 20; ook in de herziene versie uit 1989 is de World List nog aanwezig. Interessant is dat in die laatste versie een aantal criteria wordt gegeven die het Comité (naast andere) moet gebruiken om de gebieden uit te kiezen die voor plaatsing op de lijst in aanmerking komen: 'Such criteria shall include, but shall not be limited to, the importance of an area as one displaying high biological diversity, the existence in the area of wild relatives of cultivated plants or domesticated animals, or the existence in the area of significant populations of species threatened with extinction' (artikel 5, vierde lid). Het artikel bepaalt verder dat de lijst openbaar moet worden gemaakt, samen met kaarten en 'appropriate information about the value to biological diversity of the areas listed (lid 5). Overigens was het niet de bedoeling dat staten ook verplicht zouden worden om die gebieden in stand te houden; de lijst was vooral bedoeld als 'statement of scientific requirements against which progress in the implementation of the Convention can be measured and priorities for the financing of projects allocated. The list would include all areas of outstanding importance, whether or not they are yet adequately preserved'. Toelichting bij *Draft articles*, p. 6.

²¹⁶ Zo bijvoorbeeld UNEP/Bio.Div/WG.2/1/3 (1990), hoofdstuk V onder A; UNEP/Bio.Div/WG.2 /2/2 (1991), artikel 12 (waar de lijst zowel gebieden als soorten zou moeten omvatten); en de 'Informal Note' van de voorzitter van de INC en de Uitvoerend Directeur van UNEP tijdens de laatste INC-sessie (mei 1992; zie artikel 15).

4.2 *Uitwerking in het Verdrag: artikel 7 en Bijlage I*

Hiervoor werd er al op gewezen dat het 'behoud van de biologische diversiteit' als zodanig een bijzonder brede reikwijdte heeft, maar dat daarbinnen een kleinere categorie wordt onderscheiden van 'bestanddelen van de biologische diversiteit die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik ervan'. Dat onderscheid wordt gemaakt in artikel 7. Dat artikel bepaalt kort gezegd dat de partijen die bestanddelen moeten inventariseren aan de hand van de in bijlage I gegeven indicatieve lijst, en ze daarna onder toezicht moeten houden waarbij bijzondere aandacht moet worden geschonken aan bestanddelen die 'dringend maatregelen tot behoud vereisen' en die welke de meeste mogelijkheden bieden voor duurzaam gebruik. Verder moeten ze processen en categorieën activiteiten inventariseren die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de biologische diversiteit. Deze verplichtingen gelden 'in het bijzonder met het oog op de toepassing van de artikelen 8 tot en met 10.'

Hoewel artikel 7 volgens het opschrift alleen inventarisatie en toezicht betreft, reikt het belang ervan verder door de verwijzing de naar de artikelen 8 tot en met 10 in de aanhef; deze laatste betreffen immers de meer concrete maatregelen die de partijen moeten nemen voor het behoud van biodiversiteit. Dit betekent dat de 'indicatieve lijst' van bijlage I, waar artikel 7 naar verwijst en die dient ter uitwerking van de (op het eerste gezicht enigszins cryptische) verwijzing naar 'de bestanddelen van de biologische diversiteit die van belang zijn voor het behoud ervan', behalve voor inventarisatie en toezicht ook van belang is voor de maatregelen tot behoud die onder de artikelen 8 tot en met 10 worden genomen.

Bijlage I vraagt bijzondere aandacht voor ecosystemen en habitats

- die een grote diversiteit omvatten;
- die grote aantallen inheemse soorten omvatten;
- die grote aantallen bedreigde soorten omvatten;
- die ongerepte gebieden omvatten;
- die nodig zijn voor migrerende soorten;
- die van sociaal, economische, cultureel of wetenschappelijk belang zijn;
- die representatief zijn;
- die uniek zijn;
- die verband houden met essentiële evolutieprocessen of andere biologische processen ("key evolutionary or other biological processes").

Van soorten en gemeenschappen zijn vooral die van belang

- die bedreigd zijn;
- die wilde verwanten zijn van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten;
- die van geneeskundige, landbouwkundige of andere economische waarde zijn;
- die van sociaal, wetenschappelijk of cultureel belang zijn;
- die van belang zijn voor onderzoek naar het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, zoals indicatorsoorten.

Met betrekking tot genetisch materiaal gaat het, blijkens het derde punt van Bijlage I, met name om beschreven genomen van sociaal, wetenschappelijk of economisch belang.

In deze bijlage zijn derhalve criteria te vinden, aan de hand waarvan de verdragspartijen de prioriteiten in hun biodiversiteitsbeleid kunnen bepalen. Wel moet worden bedacht dat de lijst niet per se bindend is – de formulering “aan de hand van” (“having regard to”) laat ruimte voor afwijking – en niet uitputtend (“indicatieve”). Ook wordt er geen rangorde aangebracht tussen de verschillende criteria, of tussen de verschillende niveaus van diversiteit.²¹⁷ Opvallend is ook dat bepaalde maatstaven ontbreken die we hier misschien wel hadden verwacht: bijzondere aandacht voor zeldzame of endemische soorten bijvoorbeeld ontbreekt. Ten slotte wordt in het verdrag niet aangegeven hoe de gebruikte termen precies moeten worden opgevat. Wanneer is een soort precies ‘bedreigd’? Hoe wordt het sociaal of economisch belang van een leefgebied bepaald? Wanneer is sprake van ‘grote aantallen’ inheemse soorten, en op welke aspecten moet worden gelet bij het aanmerken van een ecosysteem of gebied als ‘uniek’? Dergelijke vragen worden in het verdrag niet beantwoord, en blijven in wezen ter beoordeling van de individuele partijen.

4.3 *Uitwerking in de artikelen 8-10*

Op enkele plaatsen in de artikelen 8 tot en met 10 wordt gerefereerd aan de bestanddelen die zijn aangemerkt als ‘van belang voor het behoud en het duurzame gebruik van de biodiversiteit; daar werken de criteria van Bijlage I dus op die manier in door (bijvoorbeeld in artikel 8 onderdeel I²¹⁸). Behalve de criteria van artikel 7 en Bijlage I worden in verschillende onderdelen van de artikelen 8, 9 en 10 nog criteria genoemd aan de hand waarvan prioriteiten te stellen zijn.²¹⁹ Deze zijn deels overlappend met die van Bijlage I, en ze moeten op sommige plaatsen min of meer tussen de regels door worden gelezen.

Onderdeel c van artikel 8 bevat opnieuw een verwijzing naar het reguleren en beheren van biologische hulpbronnen die ‘van belang zijn voor het behoud van de biologische diversiteit’. Hier wordt dus verwezen naar artikel 7 en naar Bijlage I.

Onderdeel d bevat de plicht voor partijen tot het bevorderen van de bescherming van ecosystemen en *natuurlijke* habitats.²²⁰ Aangezien in artikel 2 ‘habitat’ wordt gedefi-

²¹⁷ Een mogelijke uitzondering hierop is artikel 7 onder b, dat bijzondere aandacht vraagt voor die biodiversiteitsbestanddelen die ‘dringend maatregelen tot behoud vereisen’ en die ‘de meeste mogelijkheden bieden voor duurzaam gebruik’.

²¹⁸ Uit de verwijzing naar artikel 7 onderdeel c volgt overigens dat ook bij artikel 8 onderdeel I de voorzorgbenadering geldt: maatregelen moeten al genomen worden op het moment dat waarschijnlijk is dat zich aanmerkelijk nadelige gevolgen zullen voordoen.

²¹⁹ Behalve de criteria van Bijlage I en de aanvullende criteria in de verschillende onderdelen van artikel 8 kunnen de prioriteiten die de individuele partijen stellen bij het behoud van biodiversiteit naar voren komen in de richtlijnen voor de keuze, instelling en beheer van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden. Dat dergelijke gebieden moeten worden aangewezen volgt uit onderdeel a van artikel 8; dat voor de keuze ervan richtlijnen moeten worden opgesteld staat in onderdeel b.

²²⁰ Glowka e.a. wijzen erop dat, in tegenstelling tot onderdeel a dat alleen over natuurreervaten handelt, onderdeel d betrekking heeft op alle gebieden, zowel binnen als buiten reservaten (Glowka e.a., 1994, p. 41.) In hun verdere bespreking van dit onderdeel noemen zij voorbeelden van nationale wetgeving in een aantal landen die bedoeld is om specifieke typen habitat of de habitat van

nieerd in relatie tot een organisme of populatie (“de plaats of het soort gebied waar een organisme of populatie van nature voorkomt”), kan van een habitat alleen worden bepaald of hij ‘natuurlijk’ is in de zin van artikel 8 onderdeel d voor een bepaalde daar voorkomende soort. Wat betreft de instandhouding van (populaties van) soorten geldt dat die populaties *levensvatbaar* moeten zijn. Daarvan is bijvoorbeeld geen sprake als de desbetreffende populatie onvoldoende genetische diversiteit vertegenwoordigt (de nog aanwezige individuen zijn bijvoorbeeld te nauw aan elkaar verwant), als de groep te klein is, of als hun leefgebied versnipperd is geraakt.²²¹

Onderdeel e gaat over gebieden die grenzen aan beschermde gebieden. De aanwijzing, de inrichting en het beheer van deze ‘bufferzones’ moeten gericht zijn op de effectieve bescherming van de beschermde gebieden die zijn aangewezen ingevolge onderdeel a. Onderdeel e geeft dan ook geen zelfstandige maatstaf; de inhoud ervan wordt bepaald door de selectie van de te beschermen gebieden en de richtlijnen die ingevolge onderdeel b zijn opgesteld.

Onderdeel f verplicht de partijen tot het rehabiliteren en herstellen van *aangetaste* ecosystemen, en tot het bevorderen van het herstel van *bedreigde* soorten. ‘Aangetaste ecosystemen’ als zodanig komen in het rijtje van Bijlage I niet voor. Dit onderdeel kan worden gelezen als een verplichting tot het rehabiliteren van *alle* aangetaste ecosystemen, maar het kan ook worden opgevat als een prioriteitenstelling binnen de in Bijlage I genoemde criteria, zodat van de ecosystemen die een grote diversiteit, grote aantallen inheemse of bedreigde soorten enzovoort omvatten, diegene die het meest aangetast zijn het eerst moeten worden gerehabiliteerd c.q. hersteld. *Wanneer* er sprake is van een aangetast ecosysteem blijkt niet uit de tekst van dit artikel. Bedreigde soorten komen al wel voor in Bijlage I.

Onderdeel h heeft betrekking op de binnenkomst van *uitheemse* soorten die *bedreigend* zijn voor ecosystemen, habitat of soorten. Deze bepaling heeft niet alleen betrekking op soorten die door de mens bewust in een bepaald ecosysteem zijn geïntroduceerd, zoals de Nijlbaars in het Victoriameer of de konijnen in Australië.²²² Ook de stijging van de temperatuur van het zeewater onder invloed van klimaatverandering heeft, bijvoorbeeld in de Middellandse Zee, geleid tot het opduiken van bepaalde

een specifieke bedreigde diersoort te beschermen (de regeling van het beschermde leefgebied in de Nederlandse Flora- en faunawet zou in deze opsomming passen); niettemin gaat het in deze gevallen nog altijd om de bescherming van *sommige* ecosystemen en habitats, terwijl, strikt genomen, het onderdeel betrekking heeft op alle ecosystemen en habitats.

²²¹ Wellicht zouden partijen in de verleiding kunnen komen om de beperking tot levensvatbare populaties aan te voeren als excuus om relatief kleine, bedreigde populaties niet te beschermen, omdat ze toch niet levensvatbaar zouden zijn. Een dergelijke redenering zou evenwel niet goed aansluiten bij enkele andere bepalingen (waaronder onderdelen f en k van artikel 8), waarin juist inzet van de partijen voor bedreigde soorten en populaties wordt geëist. Glowka e.a. (1994) concluderen dan ook dat in dergelijke gevallen maatregelen moeten worden genomen om de omvang van de populatie zo snel mogelijk te herstellen (p. 42).

²²² De introductie van de Nijlbaars wordt vaak genoemd als afschrikwekkend voorbeeld van hoe schadelijk de gevolgen van introductie van uitheemse soorten kunnen zijn. Uit onderzoek blijkt dat de soortendiversiteit inderdaad drastisch afnam; de introductie had echter ook positieve gevolgen, zoals een verhoogde totale vangst. Daardoor is het niet eenvoudig om een eenduidig oordeel te geven over de sociaal-economische gevolgen, aldus Kasulo (2000, p. 193); maar hij concludeert niettemin dat ‘[i]n the case of the Nile perch the increase in catch is believed to have contributed towards the extinction of numerous endemic species in the target lakes – a cost which may outweigh the benefits’ (p. 204).

soorten in ecosystemen waar ze voordien niet voorkwamen. De gevolgen van het binnenkomen van uitheemse soorten kunnen bedreigend zijn voor ecosystemen en voor de soorten die daarin voorkomen.²²³ Er zijn overigens ook voorbeelden van exoten die volkomen onschadelijk of zelfs nuttig zijn: zo wordt de graskarper in Nederlandse wateren uitgezet voor ‘begrazing’ (het tegengaan van overmatige groei van waterplanten).²²⁴ Welke maatregelen moeten worden genomen is afhankelijk van de invulling van het begrip ‘bedreigend’, maar daaraan wordt geen expliciete uitleg gegeven. Het ligt echter voor de hand dat maatregelen met name geboden zullen zijn als er sprake is van dreigende schade aan de ecosystemen, habitats, soorten en gemeenschappen die vallen onder de categorieën van Bijlage I.

Onderdeel k betreft de bescherming van *bedreigde* soorten en populaties, en sluit wat dat betreft aan bij Bijlage I.

Onderdeel a van artikel 9 bevat slechts een algemene verwijzing naar het behoud van bestanddelen van de biologische diversiteit, hoewel ook hier blijkens de aanhef van artikel 7, het lijstje van Bijlage I van belang is. Onderdeel c verplicht tot maatregelen voor herstel en rehabilitatie van *bedreigde* soorten. Dit onderdeel ziet op het al genoemde geval dat het, voor het herstel en rehabilitatie van dergelijke soorten, nuttig kan zijn om exemplaren van die soort buiten hun natuurlijke leefgebied te houden, met het oog op een latere (her)introductie. Dat dit laatste de doelstelling moet zijn is met zo veel woorden vastgelegd. Vooral wanneer aantasting van habitats de oorzaak is van de bedreiging is het duidelijk dat, wil de introductie enige kans op succes maken, er ondertussen maatregelen moeten worden genomen om de oorzaak van de bedreiging zo veel mogelijk weg te nemen. Ook onderdeel d bevat een verwijzing naar het al of niet bedreigd zijn van een ecosysteem of de populatie van een soort.

Artikel 10 bevat, op één uitzondering na, alleen verwijzingen naar behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en biologische hulpbronnen als geheel. De uitzondering is onderdeel d, dat bepaalt dat herstelmaatregelen moeten worden genomen in *aangetaste gebieden waarin de biologische diversiteit is achteruitgegaan*. De focus op ‘aange-taste’ gebieden is eveneens in artikel 8 onderdeel f te vinden (zij het dat het daar gaat over aangetaste ecosystemen). De zinsnede ‘waarin de biologische diversiteit is achteruitgegaan’ heeft, naast het woord ‘aangetaste’, nauwelijks een toegevoegde betekenis. Ook lijkt er geen verschil te bestaan tussen het ‘rehabiliteren en herstellen’ uit artikel 8 onderdeel f en de ‘herstelmaatregelen’ uit artikel 10 onderdeel d.

Het voorgaande overziend worden de verdragspartijen, ondanks het ontbreken van de lijsten die volgens de oorspronkelijke voorstellen aan het verdrag gekoppeld zouden worden, voor het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten in hun beleid inzake biodiversiteitsbehoud door het verdrag niet helemaal aan hun lot overgelaten: artikel 7 en het daaraan gekoppelde lijstje van Bijlage I geven een aantal maatstaven die daarbij behulpzaam kunnen zijn, en met betrekking tot bepaalde specifieke bepalingen

²²³ De introductie in 1974 van vier (!) egels op het eilandje South Uist, gelegen voor de Schotse westkust, heeft ertoe geleid dat bijna dertig jaar later de populaties van bepaalde inheemse vogelsoorten (waarvan de eieren door de egels worden gegeten) zover zijn geslonken dat men overweegt duizenden egels af te maken, aldus een bericht in NRC Handelsblad, 18 december 2002. Het artikel meldt dat in twee jaar tijd meer dan de helft van de vogelpopulatie verdwenen is.

²²⁴ Kraal, 2001, p. 229. De graskarper plant zich in Nederland niet voort. Een andere, wel inheemse karpersoort wordt uitgezet ten behoeve van monitoring, en daarmee tegelijk behoeft voor uitsterven.

zijn nog aanvullende criteria te vinden die de partijen kunnen volgen. De lijst is echter niet uitputtend en niet dwingend. Bovendien zijn de criteria die worden genoemd niet onderling gerangschikt in volgorde van belangrijkheid, en daarnaast zijn ze nog vrij algemeen geformuleerd: wanneer sprake is van een ‘bedreigde’ soort of van een ‘aangetast’ of ‘uniek’ ecosysteem is een zaak waar verschillende inzichten over mogelijk zijn. Ook de overige bepalingen waarin deze en dergelijke termen terugkomen geven er geen nadere invulling aan. De partijen hebben wat dat betreft nog veel ruimte om hun eigen inzichten te volgen. De bepaling leent zich daarom, om al te uiteenlopende invullingen te voorkomen, zeer voor nadere uitwerking door de COP. In hoofdstuk 4 zal worden nagegaan in hoeverre, en hoe, de Conferentie deze taak heeft opgepakt.²²⁵

5. Beginselen in het Biodiversiteitsverdrag

Eén van de vragen die centraal staan in dit onderzoek is die naar de rol die beginselen spelen én kunnen spelen binnen het kader van het Biodiversiteitsverdrag. In hoofdstuk 1 werd, op basis van de daar weergegeven theorie van Verschuuren en Van der Burg, aangenomen dat beginselen een rol kunnen spelen bij het formuleren van regels op basis van na te streven idealen: beginselen vormen een noodzakelijke schakel tussen de sfeer van de aspiratie (waartoe het ideaal behoort) en de uitwerking in juridisch bindende regels. In de onderhavige paragraaf wordt geprobeerd te achterhalen in hoeverre er in de tekst van het Biodiversiteitsverdrag beginselen zijn te vinden die mede richting kunnen geven aan de uitleg van de in het verdrag opgenomen bepalingen.

Na deze inleidende paragraaf wordt eerst iets gezegd over wat we eigenlijk, in de context van het internationale milieurecht en in het bijzonder het Biodiversiteitsverdrag, onder ‘beginselen’ moeten verstaan, en over de kenmerken die deze categorie normen onderscheiden van regels. Vervolgens wordt ingegaan op de plaats die beginselen in het verdrag innemen, en wordt een overzicht gegeven van de beginselen die, meer of minder expliciet, in de tekst van het verdrag kunnen worden aangetroffen.

5.1 *“The ‘things’ lawyers call principles”*²²⁶

Zelfs een oppervlakkige zoektocht door internationale documenten met betrekking tot het milieu levert al een idee op van het grote aantal verwijzingen naar beginselen dat in dergelijke teksten voorkomt. De Verklaring van Stockholm, bestaande uit 26 ‘common principles to inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment’,²²⁷ de Verklaring van Rio, die in haar 27 beginselen het streven naar duurzame ontwikkeling centraal stelde, en het rapport van de door de WCED ingestelde werkgroep van milieurechtdeskundigen (*Experts’ Group*

²²⁵ Artikel 30 bepaalt dat wijziging van de bijlagen (waaronder dus ook Bijlage I) plaatsvindt door de COP. Overigens is de bepaling in artikel 30, eerste lid, dat de bijlagen alleen procedurele, wetenschappelijke, technische of administratieve aangelegenheden betreffen misleidend, nu Bijlage I de criteria bevat waarmee prioriteiten kunnen worden gesteld binnen maatregelen voor biodiversiteitsbehoud, en daarmee in belangrijke mate bepalend kan zijn voor de manier waarop het verdrag in de praktijk vorm krijgt.

²²⁶ Verschuuren, 2003, p. 19.

²²⁷ Verklaring van Stockholm, Preambule; de Verklaring was de uitkomst van de in Stockholm gehouden United Nations Conference on the Human Environment (5 tot 16 juni 1972). Over de Verklaring Sohn, 1973.

on *Environmental Law*)²²⁸ zijn misschien de bekendste opsommingen van beginselen op dit gebied; maar ook een groot aantal verdragen (waaronder het Klimaatverdrag²²⁹ en het EG-Verdrag²³⁰), resoluties van de Algemene Vergadering van de VN (zoals het Wereldnatuurhandvest)²³¹ en publicaties van andere organisaties zoals UNEP,²³² de OESO,²³³ de ILA²³⁴ en de IUCN,²³⁵ bevatten opsommingen van één of meer beginselen die betrekking hebben op het behoud van bepaalde aspecten van de natuurlijke leefomgeving. Behalve in internationale teksten krijgen beginselen ook in nationale milieuwetgeving en beleidsstukken steeds vaker een prominente plaats toebedeeld;²³⁶ en ook uitspraken van nationale en internationale rechters met betrekking tot milieukwesties verwijzen regelmatig naar beginselen. Sinds UNCED, de conferentie die (behalve in het Biodiversiteitsverdrag) resulteerde in de Verklaring van Rio, worden beginselen niet zelden geplaatst tegen de achtergrond van het centrale concept van duurzame ontwikkeling.²³⁷ Als gevolg van deze groeiende rol wordt ook in de litera-

²²⁸ EGEL, 1986; zie hierna, hoofdstuk 5.

²²⁹ *United Nations Framework Convention on Climate Change*, New York, 9 mei 1992; artikel 3 bepaalt dat 'in their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be guided, inter alia, by the following:'. Boven het artikel staat de aanduiding 'principles'; een voetnoot in het verdrag geeft echter aan dat de kopjes van de artikelen 'uitsluitend voor het gemak van de lezer' zijn opgenomen.

²³⁰ Zie artikel 174, tweede lid, tweede zin, EG, dat bepaalt dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied berust op de daar genoemde beginselen; de eerste zin, die bepaalt dat de Gemeenschap in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, wordt veelal ook als een beginsel aangemerkt; zie Jans e.a., 2000, p. 44. Andere verdragen waarin beginselen op het gebied van het milieu voorkomen zijn o.a. de *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources* van 1985 en de *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources* (1968), die beide openen met een 'Fundamental Principle', het CITES-verdrag (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, artikel II), en de *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution* (1979, artikelen 2-5).

²³¹ UNGA res. 37/7; over het Handvest Wood, 1985.

²³² *Principles of Conduct in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural resources shared by Two or More States*; UNEP Governing Council decision 6/14, 19 mei 1978.

²³³ Onder meer de *OECD Environment and Economics Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, 26 mei 1972, Rec. C(72)128 en de *OECD Principles Concerning Transfrontier Pollution*, 14 november 1974, Rec. C(74)224. Voor meer voorbeelden zie Verschuuren, 2003 p. 51 e.v.

²³⁴ Onder meer de *New Delhi Declaration of Principles of International law relating to Sustainable Development* van de International Law Association, Res. 3/2002 ILA, 2-6 april 2002, raadpleegbaar via www.ila-hq.org.

²³⁵ Zie de IUCN *Draft International Covenant on Environment and Development*, dat een deel bevat met 'fundamental principles' (artikelen 2-10). Over het *Draft Covenant* hierna, hoofdstuk 5.

²³⁶ In Nederland is gediscussieerd over de wenselijkheid van het codificeren van beginselen in de Wet milieubeheer; zie Backes e.a., 2002. Meer algemeen over beginselen in nationaal recht en beleid van verschillende landen Verschuuren, 2003, p. 109-128.

²³⁷ Zie de bovengenoemde *New Delhi Declaration*, waarvan de preambule de overweging bevat 'that the application and, where relevant, consolidation and further development of the following principles of international law relevant to the activities of all actors involved would be instrumental in pursuing the objective of sustainable development in an effective way'. Zoals gezegd ziet Verschuuren (2003) een grotere rol voor beginselen sinds de Verklaring van Rio. Ook Kiss constateert een 'hommage général rendu aux principes formulés à Rio de Janeiro tant dans les "grands" traités internationaux que dans les traités régionaux, sectoriels ou transversaux'; Kiss, 1996, p. 83-84 en 87 en volgende. Vgl. ook Segger, 2003 e.a.

tuur steeds meer aandacht besteed aan de plaats die beginselen in het internationale milieurecht innemen, waarbij al dan niet één of enkele specifieke beginselen centraal worden gesteld.²³⁸

Wat hebben al deze beginselen met elkaar gemeen? Wat bedoelen we als we een norm in het internationaal milieurecht aanduiden als een 'beginsel'? Het lijkt in de eerste plaats te gaan om normen met een tamelijk *onbepaald en algemeen karakter*, normen die een zekere mate van vaagheid bezitten en betrekkelijk veel ruimte laten voor interpretatie.²³⁹ Een beginsel dat zegt dat 'The capacity of the earth to produce vital renewable resources must be maintained and, wherever practicable, restored or improved',²⁴⁰ schept weinig duidelijkheid omtrent welk gedrag er precies wordt gevraagd, van wie, en onder welke omstandigheden; het preventiebeginsel, waarvan de strekking is dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat milieuaantasting optreedt (vaak kort samengevat als 'voorkomen is beter dan genezen'), laat in het midden wie precies verplicht is om welke maatregelen te nemen, en op welk moment. Een moeilijkheid hierbij is dat niet van elk beginsel één vaste, gezaghebbende formulering bestaat. Zelfs van een relatief bekend en vaak aangehaald beginsel als het voorzorgsbeginsel bestaan verschillende, uiteenlopende versies.

Een tweede kenmerk van beginselen is dat ze doorgaans niet bedoeld zijn voor *directe toepassing als zelfstandige gedragsnorm*. Voor dit punt wordt vaak verwezen naar Dworkin, die als kenmerkend onderscheid tussen regels en beginselen noemt dat een geldige regel dwingend leidt tot een bepaald oordeel over het bestaan van een juridische verplichting of een subjectief recht, terwijl beginselen niet noodzakelijkerwijs tot een bepaalde uitkomst leiden.²⁴¹ Beginselen wijzen weliswaar in de richting van een bepaalde uitkomst, maar dicteren die niet: ze fungeren alleen als argumenten voor een bepaalde beslissing. Als twee verschillende beginselen die van toepassing zijn op een bepaalde situatie zouden leiden tot onverenigbare uitkomsten, moeten ze tegen elkaar worden afgewogen: afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de ene keer het ene beginsel zwaarder wegen, en de andere keer het andere. Regels, zo betoogt Dworkin, hebben deze 'dimension of weight or importance' niet: regels zijn geldig of niet geldig, en als twee regels onverenigbaar zijn kan één van de twee niet meer worden aangemerkt als een geldige regel. Ook Scholten wijst op dit principiële verschil tussen regels en beginselen. Volgens hem is 'directe toepassing door subsumptie van een geval onder een beginsel [...] niet mogelijk, daartoe moet eerst door een meer concrete inhoud de regel worden gevormd. Bij die vorming botst beginsel tegen be-

²³⁸ Zie bijvoorbeeld in algemene zin over beginselen in het milieurecht Verschuuren, 2003; Paradell-Trius, 2000; Sands, 2003, p. 231 e.v.; Schrijver, 2003, p. 58-78; Gilhuis en Van den Biesen, 2001; en over specifieke beginselen de verwijzingen bij de bespreking van die beginselen verderop in dit hoofdstuk.

²³⁹ Voor Paradell-Trius (2000, p. 95) zijn de vage bewoordingen waarin beginselen (doorgaans) zijn gesteld mede reden om ze aan te merken als 'soft law', naast het feit dat ze vaak in teksten zijn opgenomen die niet juridisch bindend zijn. Scholten (1934, p. 83) legt meer het accent op het algemene karakter van beginselen en merkt op dat, als een rechtsbeginsel een rechtsregel zou zijn, die zo algemeen zou zijn dat hij of niets, of juist veel te veel zou zeggen.

²⁴⁰ Verklaring van Stockholm, beginsel 3.

²⁴¹ Dworkin, 1977, p. 22-28. Vgl. ook Scholten (1934, p. 85): 'Indien de wetgever een zodanig algemene uitspraak geeft dat directe toepassing door subsumptie niet mogelijk is, dan is het een beginsel'.

ginsel: het ene zal in deze, het andere in die richting dringen'.²⁴² Zoals al bleek in hoofdstuk 1 is ook Verschuuren van mening dat '[p]rinciples differ from rules in the sense that rules can be more easily directly applied in individual cases, while principles give a general direction for a decision'. Anders dan bij Dworkin is volgens hem het verschil echter niet principieel maar gradueel: er is een glijdende schaal met abstracte en onbepaalde beginselen aan het ene uiterste en zeer concrete, praktische regels aan de andere kant.²⁴³

Een derde kenmerk van beginselen is dat ze over het algemeen meer dan regels een *moreel karakter* hebben. Dit kenmerk wordt genoemd door Verschuuren, voor wie het het belangrijkste verschil vormt tussen beginselen en regels.²⁴⁴ Dat beginselen zo'n uitgesproken moreel karakter hebben komt zoals we zagen doordat ze de verbinding vormen tussen idealen en concrete regels, tussen de *morality of aspiration* en de *morality of duty*, en het is dat morele karakter dat ons in staat stelt regels en beginselen te onderscheiden. Toch gaat het ook hier niet om een logisch maar om een gradueel verschil: er is niet scherp een bepaald punt aan te wijzen waar beginselen (met een hoger moreel karakter) overgaan in regels (met een lager moreel karakter). Ook Scholten benadrukt dat beginselen een sterkere morele lading hebben dan regels: volgens hem raken we in beginselen het zedelijke element in het recht.²⁴⁵

Er is nog een laatste aspect dat beginselen gemeen lijken te hebben: hun *evidentie*. Beginselen zijn min of meer vanzelfsprekend. Met name Scholten wijst op dit aspect.²⁴⁶ In essentie komt dit kenmerk overeen met wat Dworkin aanduidt als de *dimension of fit*: door de rechter te formuleren beginselen moeten zo goed mogelijk passen in het bestaande stelsel van het recht.²⁴⁷ Hoe beter ze passen, des te evidenter zullen ze als norm zijn voor degenen die ermee te maken hebben.

Samenvattend kenmerken beginselen zich daardoor dat het algemene of vage normen zijn met een hoog moreel karakter, die een zekere mate van evidentie bezitten, en die niet bedoeld zijn om als directe gedragssnorm te worden toegepast. Maar het is de vraag of we daarmee een uitputtende maatstaf hebben om beginselen van regels te onderscheiden. Zo verschillen beginselen onderling aanmerkelijk in hun mate van concreetheid: alle beginselen zijn vaag, maar sommige zijn vager dan andere. Dat blijkt bijvoorbeeld bij vergelijking van beginsel 3 van de Verklaring van Rio (dat bepaalt dat '[t]he right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations') en artikel 22 uit het al genoemde EGEL-rapport, dat bepaalt dat, in het geval dat een conflict ontstaat tussen staten betreffende gebruik van natuurlijke hulpbronnen dit eerst door middel van onderhandelingen, arbitrage en bemiddeling moet worden opgelost; leidt dat niet binnen 18 maanden tot een oplossing dan dient het conflict aan bemiddeling te worden on-

²⁴² Scholten, 1934, p. 83.

²⁴³ Verschuuren, 2003, p. 38 en 145. Ook uit de woorden 'more easily' in de aangehaalde passage kan worden afgeleid dat het kennelijk niet helemaal is uitgesloten dat beginselen kunnen worden toegepast in een concreet geval.

²⁴⁴ Verschuuren, 2003, p. 38.

²⁴⁵ Scholten, 1934, p. 84.

²⁴⁶ 'Hier zijn we daar aangeland, als we een uitspraak opstellen die voor ons, – dus mensen van een bepaalde tijd in een bepaald land levend in een bepaald rechtssysteem – onmiddellijk evident is[...]. Wij noemen dit een rechtsbeginsel' (Scholten, 1934, p. 83); vgl ook p. 84 en p. 87.

²⁴⁷ Dworkin, 1977, p. 81 e.v.; Dworkin, 1986, 228 e.v.

derworpen op verzoek van één van de partijen (en is de andere partij derhalve verplicht daaraan mee te werken).

Bovendien zijn er ook algemene, vage normen die we niet als beginselen aanduiden maar als regels. Voorbeelden daarvan bieden zorgplichtbepalingen zoals die van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, dat eenieder verplicht tot het in acht nemen van ‘voldoende zorg’ voor het milieu, of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994, dat een verbod bevat ‘zich zodanig te gedragen dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd’.²⁴⁸ Ook veel van de bepalingen uit het Biodiversiteitsverdrag laten veel ruimte voor verschillende interpretaties, door het gebruik van meerduidige termen en door de ‘indien mogelijk en passend’-clausule.

Wat betreft de rechtstreekse toepasbaarheid als norm zijn ook de nodige verschillen te ontwaren tussen beginselen. Sommige als beginselen aangeduide normen fungeren in feite als regel, doordat ze juist *wel* bedoeld zijn om in concrete situaties te worden toegepast. Dat geldt bijvoorbeeld voor bepaalde beginselen die deel uitmaken van het internationaal gewoonterecht.²⁴⁹ Gedacht kan worden aan het beginsel van soevereiniteit van staten over hun natuurlijke hulpbronnen, met daaraan gekoppeld de verantwoordelijkheid om te voorkomen dat onder hun jurisdictie ondernomen activiteiten schade toebrengen aan het milieu in andere staten of in gebieden buiten iedere nationale rechtsmacht (beginsel 21 uit de Verklaring van Stockholm).²⁵⁰ Beginselen die zijn opgenomen in (de hoofdtekst van) een verdrag kunnen ook juridisch bindend voor de partijen; daar zullen de bedoeling die de partijen met het opnemen van het beginsel hadden, en de mate waarin het als zelfstandige norm is bedoeld van geval tot geval moeten worden bepaald. Soms geeft de tekst van het verdrag zelf daarover uitsluitel: zo bepaalt artikel 3 van het Klimaatverdrag dat de partijen ‘[i]n their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, [...] shall be guided, *inter alia*, by the following’. De beginselen opgenomen in resoluties, aanbevelingen en andere uitspraken van de bovengenoemde instellingen (UNEP, ILC, IUCN etcetera) zullen voor het merendeel niet als bindend zijn aan te merken, omdat de instanties die ze opstellen niet de bevoegdheid hebben tot het uitvaardigen van bindende normen.²⁵¹

²⁴⁸ Artikel 1.1a Wet milieubeheer is ook gekritiseerd vanwege de vage bewoordingen ervan, vooral omdat het wel (langs bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke weg) handhaafbaar is.

²⁴⁹ Als voorwaarde om van gewoonterecht te kunnen spreken geldt dat er sprake moet zijn van een bepaald gedrag van staten (een bestaande praktijk) dat voortkomt uit de overtuiging dat die praktijk overeenstemt met het recht (*opinio iuris sive necessitatis*). Zie bijvoorbeeld Malanczuk, 1997, p. 39.

²⁵⁰ Over beginsel 21 hierna, paragraaf 5.2. Andere beginselen die deel uitmaken van het gewoonterecht zijn de in het eerste deel van het EGEL-rapport vervatte beginselen met betrekking tot grensoverschrijdende milieuaantasting.

²⁵¹ Naast verdragen en gewoonterecht noemt artikel 38 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, waarvan wordt aangenomen dat het een opsomming geeft van de bronnen van internationaal recht, nog ‘algemene rechtsbeginselen’ als afzonderlijke bron. Over de vraag wanneer een beginsel dat betrekking heeft op het milieu kan worden aangemerkt als behorende tot de ‘algemene rechtsbeginselen’ bedoeld in artikel 38 valt weinig met zekerheid te zeggen, aangezien er geen overeenstemming bestaat over de precieze betekenis van die term; met name is onduidelijk of alleen wordt bedoeld op beginselen die de nationale rechtssystemen van staten gemeen hebben, of dat ook beginselen die hun oorsprong hebben in het internationale recht eronder kunnen vallen. Zie Birnie en Boyle, 2002, p. 18-20. Verschuuren (2003, 76) neemt aan dat specifiek op nationale beginselen wordt gedoeld. Malanczuk (1997, p. 48-50) ziet geen reden waarom de zinsnede niet zowel beginselen van nationale als van internationale oorsprong zou kunnen omvatten;

Overigens kunnen ook de bewoordingen waarin een beginsel is gesteld al duidelijk maken of ze al dan niet bedoeld zijn als rechtstreeks bindend voor concrete gevallen. Wanneer beginselen zijn geformuleerd als verplichtingen, kan het gebruik van de term 'should' in plaats van het meer dwingende 'shall' een aanwijzing zijn dat ze niet als rechtstreeks toepasbare norm moeten worden beschouwd.²⁵² Ook wordt in sommige gevallen in het midden gelaten *op wie* de bedoelde verplichting rust, door de bepaling te formuleren in een lijdende vorm.²⁵³ Soms is een beginsel niet geformuleerd als een norm maar als weergave van een feit;²⁵⁴ soms behelst het ook een recht.²⁵⁵ Ten slotte kan nog gebruik worden gemaakt van termen die aangeven dat geen sprake is van een resultaats- maar van een inspanningsverplichting, zoals 'shall endeavour' of 'should promote',²⁵⁶ of andere relativerende termen ('qualifiers'), zoals 'appropriate' of 'practicable'.²⁵⁷ De redenen voor deze verschillen in formulering kunnen uiteenlopen; vaak zal een rol spelen dat de opstellers huiverig zijn voor het vastleggen van 'harde' verplichtingen van staten.

Wat het morele karakter van beginselen betreft kunnen vergelijkbare opmerkingen worden gemaakt. Ook al is het op zichzelf correct dat beginselen doorgaans een bepaalde ethische lading hebben, het zou te ver gaan om het hebben van een hoger moreel karakter als hét onderscheidend kenmerk van beginselen te beschouwen. Ook bij deze maatstaf geldt immers dat er beginselen zijn waarbij het ethische aspect minder

hij wijst erop dat de categorie van 'algemene rechtsbeginselen' oorspronkelijk was opgenomen in het Statuut van het Permanent Hof van Internationale Justitie om de mogelijkheid te geven geschillen te beslechten in gevallen waarin niet kon worden teruggevallen op verdragen of gewoonterecht, en 'the greater the number of meanings which the phrase possesses, the greater the chance of finding something to fill gaps in treaty law or customary law.' (p. 48).

²⁵² Vergelijk met betrekking tot de verschillende formuleringen in de Verklaring van Stockholm Sohn, 1973, 513. Ook de Verklaring van Rio bevat voorbeelden van bijna alle verschillende formuleringen. Beginsel 5 maakt gebruik van de term 'shall': 'All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world.' In beginsel 8 wordt 'should' gebruikt: 'To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies'.

²⁵³ Zo bijvoorbeeld beginsel 6 van de Verklaring van Rio: 'The special situation and needs of developing countries, particularly the least developed and those most environmentally vulnerable, shall be given special priority'. Ook wordt hier de term 'must' wel gebruikt, zoals in beginsel 3 van dezelfde verklaring: 'The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations'.

²⁵⁴ Zie de eerste zin van beginsel 10 Verklaring van Rio: 'Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level.' Vergelijk ook beginsel 14 van de Verklaring van Stockholm: 'Rational planning constitutes an essential tool for reconciling any conflict between the needs of development and the need to protect and improve the environment'.

²⁵⁵ Beginsel 2 Verklaring van Rio ('States have [...] the sovereign right [...]); ook het als vierde genoemde beginsel in artikel 3 van het Klimaatverdrag: 'The Parties have a right to, and should, promote sustainable development'.

²⁵⁶ Vgl. beginsel 12 Verklaring van Rio: 'States should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to economic growth and sustainable development in all countries, to better address the problems of environmental degradation'.

²⁵⁷ Beginsel 8 Verklaring van Rio; beginsel 3, Verklaring van Stockholm.

uitgesproken is (bijvoorbeeld doordat ze een meer procedureel karakter hebben),²⁵⁸ terwijl er regels zijn met een uitgesproken ethische achtergrond. Dat geldt voor een groot aantal bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, maar ook het al aangehaalde artikel 1.1a Wm vormt hiervan een voorbeeld. Bovendien maakt het voor het ethisch gehalte van een bepaalde norm niet uit of die norm is vormgegeven als beginsel of als regel. De codificatie van een aantal (oorspronkelijk ongeschreven) beginselen van behoorlijk bestuur in de Algemene wet bestuursrecht, waar ze in de vorm van regels zijn opgenomen, heeft niet tot gevolg gehad dat hun morele karakter is afgenomen, terwijl hun formulering niet wezenlijk veranderd is. En artikel 1, eerste lid, Wetboek van Strafrecht, dat bepaalt dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling en dat, gezien zijn dwingende en concrete formulering niet anders dan als een (algemene) regel kan worden gezien, bezit niet een minder uitgesproken moreel karakter dan het *nulla poena*-beginsel, dat dezelfde strekking heeft.²⁵⁹ Ook hier geldt derhalve dat een hoger moreel karakter wel een aanwijzing is dat we te maken hebben met een beginsel, maar dat het niet het enige, doorslaggevende criterium kan zijn.

Ten slotte zijn ook wat de mate van evidentie van beginselen betreft gradaties mogelijk. Sommige beginselen spreken vanzelf voor iedereen (alle deelnemers in een bepaald rechtssysteem)²⁶⁰, andere zullen alleen evident zijn voor degenen die goed thuis zijn in de systematiek van een rechtsgebied. Sommige beginselen zijn dus ‘evidenter’ dan andere. Maar ook hier geldt dat hetzelfde kan worden gezegd van regels. Overigens brengt de nadruk op het vanzelf spreken van beginselen mee dat beginselen in belangrijke mate tijd- en cultuurgebonden kunnen zijn; opvattingen over wat de ‘zedelijkheid’ meebrengt veranderen immers in de loop van de tijd; en ook het stelsel van het geldende recht kan veranderen, zodat een norm die daar vroeger een vanzelfsprekend onderdeel van uitmaakte er nu niet meer in past. Het door Scholten aangehaalde beginsel dat de vrouw aan haar man gehoorzaamheid verschuldigd is (artikel 161 van het toenmalig Burgerlijk Wetboek) zal eens een vanzelfsprekende norm hebben weergegeven, maar is inmiddels als zodanig uit ons recht (en uit ons rechtsgevoel) verdwenen.²⁶¹

²⁵⁸ Te denken valt aan het eerder aangehaalde beginsel verwoord in artikel 22 van het EGEL-rapport. Ook het preventiebeginsel lijkt in de eerste plaats geïnspireerd door efficiency-overwegingen: voorkomen dat aantasting optreedt is immers vaak goedkoper en efficiënter dan achteraf de schade herstellen. Harde grenzen tussen ‘formele’ en ‘materieële’ beginselen zijn evenwel moeilijk te trekken. Het beginsel dat ‘de vervuiler betaalt’ wordt vaak als economisch beginsel aangeduid, maar er liggen ook overwegingen van rechtvaardigheid aan ten grondslag.

²⁵⁹ Een tegenwerping zou kunnen zijn dat de regel van artikel 1 Sr slechts een moreel karakter heeft doordat en voorzover het is terug te voeren op het achterliggende beginsel. In die visie wordt de regel als het ware gezien als een instrument, een hulpmiddel waarmee het beginsel kan worden geëffectueerd in het recht. Daarmee wordt echter miskend dat ook binnen de categorie regels een onderscheid kan worden gemaakt, analoog aan het verschil dat Dworkin maakt tussen principles en policies: er zijn regels die nastrevenswaardig zijn omwille van zichzelf en regels die vooral dienen om andere regels (of beleid) effectief te kunnen laten zijn; dat wil zeggen: regels met een hoger en regels met een lager moreel karakter.

²⁶⁰ Drupsteen (2001, p. 73) merkt, onder het kopje ‘Wat valt er nu over te zeggen?’, over het preventiebeginsel op dat ‘[d]e moeilijkheid met het preventiebeginsel is dat het zo evident is. Voor iedereen is het duidelijk dat het voorkomen van een nadeel vooraf verstandiger is dan het nadeel achteraf ongedaan te maken, voorzover dit al kan’.

²⁶¹ Scholten, 1934, p. 88. Overigens constateerde Scholten (in 1934) al dat deze norm ‘een rechts-

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat geen van de hiervoor genoemde vier kenmerken op zichzelf beschouwd een volledig sluitende maatstaf biedt om beginselen van regels te onderscheiden. Dat neemt niet weg dat ze wel degelijk bruikbaar zijn om normen op te sporen die *prima facie* als beginsel kunnen worden aangemerkt, vooral wanneer de kenmerken in combinatie worden gebruikt. Het betekent wel dat er, afhankelijk van de criteria die men hanteert, in sommige gevallen discussie mogelijk is over de vraag of we te maken hebben met een beginsel of niet: of een norm als zodanig moet worden aangemerkt zal moeten worden bepaald aan de hand van alle vier de genoemde maatstaven, en tegen de achtergrond van de omstandigheden van het geval.

5.2 Beginselen in het Biodiversiteitsverdrag

Uitgaande van de hiervoor genoemde vier eigenschappen van beginselen zijn in het Biodiversiteitsverdrag met name de volgende beginselen te onderscheiden. Daarbij wordt aangetekend dat, gezien het ontbreken van een harde scheidslijn tussen beginselen en regels, er verschil van mening kan bestaan over de vraag of een bepaalde norm een beginsel is of niet. Hantering van andere criteria dan de hiervoor genoemde, of andere weging van de genoemde criteria onderling, kan dus leiden tot een rijtje dat afwijkt van het nu volgende.

- a. Het beginsel van soevereiniteit van staten over hun natuurlijke hulpbronnen;
- b. Het beginsel van behoud van biodiversiteit als gemeenschappelijke zorg van de mensheid (*common concern of humankind*);
- c. Het preventiebeginsel;
- d. Het beginsel van bestrijding aan de bron;
- e. Het voorzorgsbeginsel;
- f. Het samenwerkingsbeginsel;
- g. Het integratiebeginsel;
- h. Het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden (*common but differentiated responsibilities*);
- i. Het beginsel van de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit;
- j. Het beginsel van het primaat van *in situ*-behoud.²⁶²

beginsel wil duiden', maar een dode letter was doordat er geen rechterlijke uitspraken waren aan te wijzen waarin het werd toegepast.

²⁶² Een aantal normen of uitgangspunten die wellicht, uitgaande van de criteria die in de vorige paragraaf werden genoemd, ook als beginselen zouden kunnen worden aangemerkt en die ook in het Biodiversiteitsverdrag te herkennen zijn, zijn niet in dit rijtje opgenomen. *Duurzame ontwikkeling* is volgens sommigen (bijvoorbeeld Nollkaemper) als beginsel aan te merken, maar wordt hier beschouwd als ideaal. Dit uitgangspunt is al besproken in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2. *Duurzaam gebruik* (Birnie en Boyle, 2002, p. 88) en *intergenerationele rechtvaardigheid* (c.q. belangen van toekomstige generaties) zijn eventueel als apart beginsel aan te merken, maar maken vooral deel uit van het concept van duurzame ontwikkeling. Ook liggen beide uitgangspunten ten grondslag aan het begrip 'conservation' (zie hoofdstuk 2). Daarom worden ze hier niet apart behandeld. Het aanmerken van *armoedebestrijding als eerste verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden* wordt hier opgevat als voortvloeiend uit het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. De plicht tot het opstellen van een *milieueffectrapportage* wordt in de verklaring van Rio als apart beginsel aangemerkt (en ook Weeramantry beschouwt het als zodanig, in zijn *dissenting opinion* in de Gabcikovo-Nagymaros-zaak (ICJ Reports 1997: 7; www.ij-cij.org)), maar lijkt in wezen een uitwerking van het samenwerkingsbeginsel, of van het beginsel dat grensoverschrijdende milieuschade moet worden voorkomen. Over het beginsel van de *ecosysteembenadering*,

Deze beginselen worden hierna kort besproken. Opmerking verdient vooraf dat in eerdere versies van het verdrag nog aparte overzichten met ‘fundamental principles’ waren opgenomen; daarin waren onder andere verwijzingen te vinden naar het beginsel van *common heritage*, van soevereiniteit over hulpbronnen, een beginselverplichting tot het nemen van maatregelen ter vermijding van schade aan de biodiversiteit, integratie van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, belangen van huidige en toekomstige generaties, billijke verdeling van lasten en baten, en van vrije toegang tot de bestanddelen van de biodiversiteit.²⁶³ Het betrokken artikel is op het laatste moment geschrapt, en artikel 3 van het verdrag noemt nog slechts één beginsel expliciet.

*Ad a: Soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen*²⁶⁴

Het enige beginsel dat ook uitdrukkelijk als zodanig wordt gepresenteerd is te vinden in artikel 3, dat bepaalt dat staten, met inachtneming van de beginselen van internationaal recht, het recht hebben hun²⁶⁵ hulpbronnen te gebruiken volgens hun eigen milieubeleid, alsmede de plicht om ervoor te zorgen dat onder hun jurisdictie ondernomen activiteiten geen schade toebrengen aan het milieu in andere staten, dan wel het milieu dat niet onder de rechtsmacht van een bepaalde staat valt. De eerste zinsnede bevestigt dat de soevereiniteit van staten zich uitstrekt tot de natuurlijke hulpbronnen, zowel levende (zoals visvoorraden in de territoriale zee) als niet-levende (bijvoorbeeld delfstoffen) onder hun jurisdictie.²⁶⁶ Dit aspect van soevereiniteit is onder meer vastgelegd in artikel 1 van het IVBPR, waar het wordt gerelateerd aan het recht op zelfbeschikking van naties en volkeren.²⁶⁷ Daarnaast is het vastgelegd in verschil-

dat niet als zodanig in het verdrag voorkomt maar bij de invulling ervan wel als centraal uitgangspunt geldt, zie hierna, hoofdstuk 4.

²⁶³ UNEP/Bio.Div/WG.2/1/3, 24 september 1990; UNEP/Bio.Div/WG.2/2/2, 22 januari 1991; UNEP/Bio.Div/WG.2/3/3, 30 april 1991.

²⁶⁴ Over het beginsel Sohn, 1973, p. 485–493, Brownlie, 1979 en Schrijver, 1997. Ik gebruik de aanduiding ‘beginsel van soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen’ korthedshalve. Strikt genomen verwijst ze alleen naar het eerste deel van het beginsel zoals weergegeven in artikel 3; het tweede deel wordt wel aangeduid als het ‘*no harm*’-principle (Birnie en Boyle, 2002, p. 111; Glowka e.a., 1994, p. 26), ‘*no appreciable harm*’-principle (Nollkaemper, 1993, p. 24 e.v.), ‘*prevention principle*’ (ILC Draft articles, verwijzing naar artikel 10 EGEL), of het *principle of responsibility* (Pallemaerts, 1993, p. 5). Beide delen samen worden vaak simpelweg aangeduid als ‘beginsel 21’, omdat het als zodanig deel uitmaakte van de Verklaring van Stockholm.

²⁶⁵ Dat wil zeggen: hulpbronnen die zich binnen hun jurisdictie bevinden (Glowka e.a., 1994, p. 26).

²⁶⁶ Birnie en Boyle, 2002, p. 137; over het begrip ‘natuurlijke hulpbronnen’ (‘natural resources’) zie Birnie en Boyle, 2002, p. 548 e.v. De Klemm werpt de vraag op of ook diere- en plantensoorten als zodanig (dus afgezien van de tot die soorten behorende individuele dieren en planten) tot de ‘natuurlijke hulpbronnen’ kunnen behoren (De Klemm, 1993, p. 2 en p. 51–57). Een bevestigend antwoord kan worden gebaseerd op het feit dat het Biodiversiteitsverdrag ‘biological resources’ (in de Nederlandse tekst overigens vertaald als ‘biologische rijkdommen’) omschrijft als mede omvatende ‘genetische hulpbronnen, organismen of delen daarvan, populaties of enig ander biotisch bestanddeel van ecosystemen met een feitelijke of potentiële waarde of nut voor de mensheid’ (artikel 2). Als behalve individuele organismen ook abstractere eenheden als populaties tot de hulpbronnen worden gerekend, lijkt dat voor soorten als zodanig ook te kunnen. De mogelijkheden voor een staat om soevereine rechten te effectueren blijven echter noodzakelijkerwijs beperkt tot de individuele dieren en planten die hij op zijn grondgebied aantreft. Zie over deze kwesties en het verband met de toegang tot genetische hulpbronnen (zoals voorzien in artikel 15 van het Biodiversiteitsverdrag) De Klemm, 1993, p. 56.

²⁶⁷ ‘1. Alle volken bezitten het zelfbeschikkingsrecht. Uit hoofde van dit recht bepalen zij in alle vrij-

lende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN, in het bijzonder resolutie 1803 (XVII) ('Permanent sovereignty over natural resources') uit 1962, die opent met de verklaring dat '[t]he right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned'. Ook de Verklaring inzake de instelling van een nieuwe internationale economische orde (*Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*) uit 1974 bevestigt de soevereiniteit van staten over hun hulpbronnen.²⁶⁸ De preambule van het Biodiversiteitsverdrag bevestigt nog eens afzonderlijk dat staten dergelijke soevereine rechten hebben.

Het tweede deel van het beginsel impliceert een plicht tot voorkoming van grensoverschrijdende milieuaantasting.²⁶⁹ Dat aan de soevereiniteit die een land over zijn hulpbronnen kan uitoefenen een plicht is gekoppeld om ervoor te zorgen dat dat niet ten koste gaat van het milieu buiten de landsgrenzen werd al aangenomen in de befaamde *Trail Smelter*-arbitragezaak uit 1941 (waarin een Canadese ertssmelterij luchtverontreiniging veroorzaakte die in de VS schade tot gevolg had)²⁷⁰ en is daarnaast wel afgeleid uit de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de *Corfu Channel*-zaak (1949).²⁷¹ De tweede volzin vormt daarmee een randvoorwaarde waardoor de soevereiniteit van staten wordt ingekaderd. Er is daarbij overigens geen sprake van een absoluut verbod om schade te veroorzaken, maar van een plicht om passende maatregelen te nemen om dergelijke schade te voorkomen.²⁷² Het beginsel laat evenwel de nodige ruimte om te bepalen wat in een concreet geval als 'passende maatregelen' heeft te gelden.²⁷³

heid hun politieke status en streven zij vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na. 2. Alle volken kunnen ter verwezenlijking van hun doeleinden vrijelijk beschikken over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen, evenwel onverminderd verplichtingen voortvloeiend uit internationale economische samenwerking, gegrondvest op het beginsel van wederzijds voordeel, in uit het internationale recht. In geen geval mogen een volk zijn bestaansmiddelen worden ontnomen'. Brownlie herleidt het beginsel, via het concept van 'economic self-determination', tot het zelfbeschikkingsrecht zoals dat is opgenomen in het Handvest van de Verenigde Naties. Brownlie, 1979, p. 255.

²⁶⁸ UNGA Resolutie 1803 (XVII), 14 december 1962; UNGA Resolutie 3201 (S-VI), 1 mei 1974. Merk op dat in het IVBPR en in resolutie 1803 wordt gesproken over de soevereiniteit van naties *en volkeren*, waarmee in het midden blijft wie gerechtigd is tot dit soevereine recht ingeval die twee entiteiten niet samenvallen. Overigens blijkt uit beide resoluties dat het beginsel van permanente soevereiniteit oorspronkelijk vooral moest worden gezien tegen de achtergrond van kwesties rond nationalisatie van buitenlandse (westerse) ondernemingen in ontwikkelingslanden en het al dan niet bestaan van een verplichting tot schadevergoeding.

²⁶⁹ ILC Draft Articles 2001 (www.un.org/law/ilc/texts/prevention/preventionfra.htm); Verklaring van Rio, beginsel 2; Birnie en Boyle, 2002, p. 105.

²⁷⁰ *UN Reports of International Arbitral Awards* III, nr. LX, p. 1901 e.v. Overigens omvat de door de arbiters geformuleerde regel alleen schade veroorzaakt door luchtverontreiniging ('fumes') met zoveel woorden, en dan nog alleen 'when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence' (zie p. 1965).

²⁷¹ Arrest van 9 april 1949, *ICJ Reports* 1949, p. 4 e.v. De *Corfu Channel*-zaak had geen betrekking op milieuverontreiniging, maar op het niet waarschuwen (door Albanië) voor zeemijnen die een gevaar opleverden voor de scheepvaart. Beide zaken worden besproken in Birnie en Boyle, 2002, p. 109.

²⁷² De Sadeleer, 2002, p. 63; Birnie en Boyle, 2002, p. 111.

²⁷³ Vergelijk Nollkaemper over het 'no-appreciable harm'-beginsel bij grensoverschrijdende

Het beginsel figureerde, in dezelfde bewoordingen, als 'beginsel 21' in de Verklaring van Stockholm uit 1972. In de Verklaring van Rio komt het beginsel ook voor, zij het dat daar 'overeenkomstig hun milieubeleid' is vervangen door 'overeenkomstig hun milieu- en ontwikkelingsbeleid'. Pallemmaerts heeft daaruit afgeleid dat, waar vroeger alleen uit milieuoogpunt randvoorwaarden aan de exploitatie van hulpbronnen mochten worden gesteld, onder de nieuwe formulering milieuaantasting is toegestaan als dat vanuit (economisch) ontwikkelingsperspectief nodig is.²⁷⁴ Aangenomen wordt dat het beginsel deel uitmaakt van het internationaal gewoonterecht.²⁷⁵

*Ad b: Behoud van biodiversiteit als gemeenschappelijke zorg van de mensheid*²⁷⁶

De preambule van het Biodiversiteitsverdrag merkt het behoud van de biologische diversiteit aan als 'common concern of humankind', oftewel 'gemeenschappelijke zorg van de mensheid'. Behalve in het Biodiversiteitsverdrag is het concept van 'common concern' ook te vinden in het eveneens in 1992 in Rio gesloten Klimaatverdrag; daarvoor werd het al, eveneens in de context van klimaatverandering, gebruikt in een resolutie van de Algemene Vergadering uit 1988.²⁷⁷ Het concept moet worden onderscheiden van dat van 'common heritage of mankind' (gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid).²⁷⁸ Die laatste term heeft tot op heden alleen toepassing gevonden in het Maanverdrag²⁷⁹ en het derde VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS III)²⁸⁰, met betrekking tot respectievelijk de maan en de diepzeebodem alsmede de daar voorkomende (niet-levende) natuurlijke hulpbronnen, en heeft als strekking dat exploitatie van de aldus aangewezen hulpbronnen ten goede moet komen aan de wereldgemeenschap als geheel in plaats van aan één of enkele landen.²⁸¹ In de *Draft Articles*, de eerste aanzet van IUCN om te komen tot een verdrag inzake het behoud van de biodiversiteit, was nog

waterveronreiniging (1993, p. 25 en 59-60).

²⁷⁴ Pallemmaerts, 1993, p. 5. Hij is dan ook van mening dat '[t]he stronger emphasis on development in this new version upsets the delicate balance struck in Stockholm between the sovereign use of natural resources and the duty of care for the environment'. Birnie en Boyle zien het allemaal minder zwaar (2002, p. 110).

²⁷⁵ Zie Birnie en Boyle, 2002, p. 109-110; Teclaff en Utton, 1974, p. 10; Pallemmaerts, 1993, p. 2; De Sadeleer, 2002, p. 62. Over de verklaring, en in het bijzonder over Beginsel 21, Birnie en Boyle, 2002, p. 38-40 en 111-112; De Klemm, 1993, p. 1-2; Teclaff en Utton, 1974, p. 10 en 242 e.v.

²⁷⁶ Birnie en Boyle, 2002, p. 97 e.v.; Biermann, 1996.

²⁷⁷ Klimaatverdrag, preambule; Resolutie 43/53 van 6 december 1988, waarin de Algemene Vergadering erkent dat 'climate change is a common concern of mankind, since climate is an essential condition which sustains life on earth'.

²⁷⁸ Over de *common heritage*-gedachte Brownlie, 1979, p. 294 en volgende.

²⁷⁹ Overeenkomst ter regeling van de activiteiten van Staten op de Maan en andere hemellichamen (*Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies*), New York, 5 december 1979.

²⁸⁰ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (*United Nations Convention on Law of the Sea*), Montego Bay, 10 december 1982.

²⁸¹ Birnie en Boyle, 2002, p. 143-144. Hoewel de bijzondere juridische status van Antarctica sterke overeenkomsten vertoont met die van gebieden die zijn aangewezen als 'common heritage of mankind' – zo zijn de soevereiniteitsclaims van verschillende staten op het Zuidpoolgebied onder het Antarctisch Verdrag 'bevroren' – komt dit begrip in het Antarctisch Verdrag of de aanverwante verdragen van het Antarctisch Systeem niet voor. Overigens bestaat naast 'common heritage' en 'common concern' ook nog de term 'common property', die in hoofdzaak van toepassing is op de volle zee en het luchtruim daarboven; Birnie en Boyle, 2002, p. 141.

een artikel opgenomen waarin staten erkennen dat 'biological diversity constitutes a heritage which must be conserved for the benefit of present and future generations', waarmee werd aangesloten bij de benadering van de WCED en de *FAO Draft*, genoemd in paragraaf 2 hiervoor.²⁸² In een later stadium van de onderhandelingen is de notie van gemeenschappelijke zorg geïntroduceerd, eerst in de vorm van biodiversiteitsbehoud als een gemeenschappelijke zorg voor alle volkeren, uiteindelijk in de hierboven weergegeven vorm.²⁸³

Mede doordat het gaat om een vrij nieuw concept is de betekenis van gemeenschappelijke zorg niet erg vastomlijnd. De erkenning van behoud van biodiversiteit als zodanig brengt in ieder geval mee dat staten niet langer geheel vrij zijn in de manier waarop ze omgaan met de soorten en ecosystemen die zich onder hun rechtsmacht bevinden. In die zin betekent het een inperking van de statelijke soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen- en wel een die verstrekkender is dan de beperking die voortvloeit uit beginsel 21, omdat dat beginsel alleen betrekking heeft op het milieu (in dit geval: de biodiversiteit) *buiten* de jurisdictie van de betrokken staat. Ook volgens Boyle brengt het beginsel de legitimiteit mee van internationale belangen in het behoud en gebruik van hulpbronnen die zich binnen de soevereiniteit van staten bevinden.²⁸⁴ Het lijkt ook logisch om aan de constatering dat biodiversiteitsbehoud een gerechtvaardigd belang van de hele wereldgemeenschap is de gevolgtrekking te verbinden dat met dat belang op de een of andere manier rekening moet worden gehouden, wat wil zeggen dat er aan de erkenning van een aangelegenheid als voorwerp van gemeenschappelijke zorg ook bepaalde verplichtingen voor staten worden gekoppeld. Volgens Birnie en Boyle brengt het concept met zich dat de soevereiniteit over de aldus aangemerkte hulpbronnen moet worden uitgeoefend binnen de grenzen van de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit respectievelijk het Klimaat- en het Biodiversiteitsverdrag en de Verklaring van Rio.²⁸⁵ Kiss concludeert dat op grond van de gemeenschappelijke zorg-gedachte de betrokken staten moeten worden beschouwd als 'trustees', en als zodanig namens de wereldgemeenschap worden belast met het behoud van de desbetreffende bestanddelen.²⁸⁶ De Klemm leidt uit de aanduiding van biodiversiteitsbehoud als gemeenschappelijke zorg af dat 'although States have sovereign rights over their biological resources under international law, they also have

²⁸² IUCN *Draft Articles*, artikel 2; WCED, 1987, p. 162.

²⁸³ Vergelijk de 'Informal Note'. In eerdere versies waren ook de aanduidingen 'common responsibility of all humankind' en 'common interest of humankind' nog geopperd; zie de Revised Draft (UNEP/Bio.Div/WG.2/3/3, artikel 3).

²⁸⁴ Boyle, 1996, p. 40.

²⁸⁵ Birnie en Boyle, 2002, p. 99. In de eerste druk van hun handboek waren deze schrijvers nog wat voorzichtiger: daar werd over 'common concern' opgemerkt dat 'it places the protection of these areas or phenomena on the international agenda and makes them the legitimate object of international attention, overriding the reserved domain of domestic jurisdiction or the possible contention that they relate to matters within the exclusive sovereignty of individual states'. Birnie en Boyle, 1992, p. 85.

²⁸⁶ Vergelijk Kiss, 1997, p. 247: 'In principle, the proclamation that safeguarding the global environment or one of its components is a matter of common concern for the whole of mankind would mean that it can no longer be considered as solely within the domestic jurisdiction of States, due to its global importance and consequences for all. Practically, in many cases the States, under the jurisdiction of which environmental components are to be found and the conservation of which constitutes a common concern of mankind, should be considered as trustees charged with their conservation'.

the responsibility for conserving their biological diversity and for using their biological resources in a sustainable manner'.²⁸⁷ Deze laatste conclusie strookt met het gegeven dat in de preambule van het Biodiversiteitsverdrag de overwegingen over het behoud van biodiversiteit als gemeenschappelijke zorg en over soevereiniteit over hulpbronnen worden gevolgd door de bevestiging van de verantwoordelijkheid van staten om hun biodiversiteit te behouden en hun biologische hulpbronnen op een duurzame manier te gebruiken. Ook Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz gaan ervan uit dat het concept een 'common obligation' meebrengt, maar geven niet aan wat die precies inhoudt.²⁸⁸

Ad c en d: preventiebeginsel en bronbeginsel

De preambule noemt in één adem de noodzaak van anticipatie op en het voorkomen van significante achteruitgang of verlies van biologische diversiteit, en van het bestrijden aan de bron van de oorzaken van een dergelijke achteruitgang. Hierin liggen het preventiebeginsel en het beginsel van bestrijding aan de bron besloten.²⁸⁹

Het preventiebeginsel vertegenwoordigt de klassieke gedachte dat 'voorkomen beter is dan genezen'.²⁹⁰ Het beginsel behelst een verplichting om maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat aantasting van of schade aan het milieu optreedt, maar laat in het midden hoe ver die verplichting precies gaat. Aannemelijk is dat niet elke schade hoeft te worden voorkomen (bijvoorbeeld schade die niet voorzienbaar is of zeer beperkt in omvang); menselijke activiteiten brengen immers al snel nadelige gevolgen mee voor het milieu. De preambule van het Biodiversiteitsverdrag beperkt toepassing van het beginsel dan ook tot achteruitgang van de biodiversiteit die kan worden aangemerkt als 'significant', een kwalificatie die ook in andere verwijzingen naar het preventiebeginsel voorkomt.²⁹¹ Het preventiebeginsel is terug te vinden in een groot aantal internationale verklaringen en verdragen, waaronder het Klimaatverdrag.²⁹² Ook is

²⁸⁷ De Klemm, 1993, p. 19.

²⁸⁸ 'In this case, "common concern" is understood as implying a common obligation towards an issue that is of paramount importance to the international community.' Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz, 1993, p. 47 nt. 15.

²⁸⁹ Deze formulering is ontleend aan die in de Verklaring van Bergen van de Economische Commissie voor Europa van de VN uit 1990, aldus Cameron, 2001, p. 115, waar hij ook naar het voorzorgsbeginsel verwijst. Hoewel 'anticipatie' in de preambule als afzonderlijk aspect wordt genoemd, zal anticipatie in de praktijk moeten neerkomen op hetzij voorkomen van – zekere (preventie) of mogelijke (voorzorg) – aantasting van de biodiversiteit, hetzij het nemen van maatregelen om die aantasting adequaat tegen te gaan; dat laatste moet, blijkens het bronbeginsel, gebeuren door de oorzaken aan te pakken. Naast de beginselen van preventie, voorzorg en bestrijding aan de bron lijkt de aansporing aan de partijen om te anticiperen op de achteruitgang van biodiversiteit dan ook geen afzonderlijke betekenis te hebben.

²⁹⁰ Douma, 2002, p. 1. Volgens Verschuuren (2003, p. 55) legitimeert het beginsel het nemen van maatregelen 'at an early stage, so before any harm has been done'. De Sadeleer (2002, p. 15-19 en 61 e.v.) beschouwt het preventiebeginsel als exemplarisch voor een preventiegericht model van omgaan met milieurisico's, en zet het als zodanig af tegen het beginsel dat de vervuiler betaalt (dat een curatief model vertegenwoordigt) en het voorzorgsbeginsel (dat staat voor een anticiperend model van omgaan met risico's, waarin rekening wordt gehouden met wetenschappelijke onzekerheden). Over het preventiebeginsel verder Vessey, 1998.

²⁹¹ Zie De Sadeleer, 2002, p. 67-68.

²⁹² Artikel 3, derde lid. Voor een overzicht zie De Sadeleer, 2002, p. 64; zie ook Paradell-Trius, 2000, p. 97-98.

het opgenomen in artikel 174 van het EG-Verdrag (daar aangeduid als het ‘beginsel van preventief handelen’), en als zodanig ligt het ten grondslag aan verschillende Europese richtlijnen.²⁹³

Ook het beginsel dat bestrijding van milieuaantasting bij voorkeur aan de bron moet plaatsvinden (‘rectification at source’) speelt een rol in het Europese milieurecht en –beleid. In die context wordt uit het beginsel wel een voorkeur afgeleid voor emissienormen boven milieukwaliteitsnormen, en het Hof van Justitie van de EG heeft eruit afgeleid dat afvalstoffen moeten worden verwerkt zo dicht mogelijk bij de plaats waar ze zijn ontstaan.²⁹⁴ In meer algemene zin brengt het beginsel een voorkeur mee voor het aanpakken van de oorzaken van milieuaantasting boven de bestrijding van de gevolgen ervan. Zo opgevat ligt het bronbeginsel erg dicht tegen het preventiebeginsel aan. In zekere zin kan worden gezegd dat ze idealiter samenvallen: als de bestrijding van aantasting bij de bron effectief is, is daarmee immers voorkomen dat aantasting optreedt.²⁹⁵

Ad e: voorzorgsbeginsel

De preambule van het Biodiversiteitsverdrag bevat de volgende overweging:

Noting also that where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat, [...]

Deze formule geeft uitdrukking aan het voorzorgsbeginsel, dat behalve in het Biodiversiteitsverdrag ook is opgenomen in de Verklaring van Rio en een groot aantal verdragen en andere juridische en beleidsteksten.²⁹⁶ De kern van het beginsel is dat de kans op milieuaantasting op zichzelf al reden moet zijn om maatregelen te nemen die zijn gericht op het voorkomen of beperken van schade, ook al is nog niet (wetenschappelijk) bewezen dat die schade op zal treden. Daarmee wordt duidelijk dat het voorzorgsbeginsel een stapje verder gaat dan het preventiebeginsel: preventie vereist maatregelen op het moment dat vaststaat dat, bij het uitblijven daarvan, schade zal optreden, terwijl op grond van het voorzorgsbeginsel die maatregelen al genomen moeten worden wanneer nog niet onomstotelijk is vastgesteld dat de activiteit in kwestie tot schade zal leiden. Het bestaan van onzekerheid omtrent het wel of niet optreden van aantasting is derhalve typerend voor de situaties waarop het voorzorgsbeginsel ziet.²⁹⁷ Evenals bij het preventiebeginsel leidt dat tot de vraag onder welke omstandig-

²⁹³ Jans e.a., 2000, p. 46; Verschuuren, 2003, p. 87-89.

²⁹⁴ Jans e.a., 2000, p. 46-47; Verschuuren, 2003, p. 90; De Sadeleer, 2002, p. 68-69.

²⁹⁵ Over de verhouding tussen het preventie- en het bronbeginsel De Sadeleer, 2002, p. 75.

²⁹⁶ Beginsel 15 van de Verklaring van Rio luidt: ‘In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation’. Over het voorzorgsbeginsel o.a. Douma, 2002; O’Riordan, 2001; De Sadeleer, 2002, p. 91-223; Freestone en Hey, 1996; Backes e.a., 2002, p. 61-80; Trouwborst, 2006.

²⁹⁷ O.a.: Cameron, 2001, p. 116 (‘[A] key element in defining the core of precaution is a lack of certainty about the cause and effect relationships and the possible extent of a particular environmental harm. If there is no uncertainty about the environmental risks of a situation, then the measure is preventative, not precautionary’); De Sadeleer, 2002, p. 74-75.

heden het voorzorgsbeginsel precies meebrengt dat een mogelijk schadelijk effect moet worden voorkomen. Naast de, ook bij het preventiebeginsel een rol spelende, vraag naar de proportionaliteit van de maatregelen (brengt het nemen van maatregelen om aantasting te voorkomen niet andere schade of kosten mee die onevenredig hoog zijn vergeleken met de te behalen milieuwinst?) gaat het er bij het voorzorgsbeginsel om in hoeverre het aannemelijk of waarschijnlijk moet zijn dat schade optreedt, en hoe groot die mogelijk optredende schade moet zijn om maatregelen te kunnen rechtvaardigen; kort gezegd om het risico dat de betrokken gedraging vanuit milieuperspectief met zich brengt.²⁹⁸ Het beantwoorden van deze vragen, en daarmee het bepalen van de reikwijdte en de consequenties die toepassing van het voorzorgsbeginsel in een bepaald geval in de praktijk heeft, is uiteindelijk een kwestie van politieke besluitvorming. Een te strikte invulling, waarbij bij wijze van spreken ook de kleinste kans op de geringste schade dient te worden uitgesloten, kan tot gevolg hebben dat degenen die een activiteit willen ondernemen waaraan mogelijk risico's verbonden zijn daarvan zullen afzien, wat nadelig kan zijn voor de wetenschappelijke en economische ontwikkeling.²⁹⁹ Uit de hierboven aangehaalde tekst blijkt evenwel dat in het beginsel zoals dat in het Biodiversiteitsverdrag is opgenomen – en datzelfde geldt voor de meeste verwijzingen in andere teksten³⁰⁰ – een drempel is ingebouwd doordat het moet gaan om een *significante* achteruitgang of verlies van biodiversiteit. Daarnaast volgt uit de eerste volzin dat er sprake moet zijn van een dreiging, en daarvoor zullen dus aanwijzingen moeten worden gevonden; ook het feit dat wordt gesproken over 'lack of *full* scientific certainty' wijst erop dat een zuiver hypothetische mogelijkheid van schade niet voldoende is.

Behalve lof heeft het voorzorgsbeginsel ook kritiek geogst, vanwege het feit dat het niet één vaste formulering kent, gebruik maakt van vage bewoordingen, zich zou lenen voor oversimplificatie (door het te reduceren tot het adagium 'bij twijfel niet doen') en omdat het niet consequent zou worden toegepast.³⁰¹ Uit de manier waarop

²⁹⁸ Vgl. Cameron (2001, p. 117): 'Risk is the amalgam of the probability of an event occurring and the seriousness of the event's consequences'. Zie ook Douma, 2002, p. 22-23. Het feit dat bij het voorzorgsbeginsel het risicobegrip centraal staat is voor Christie (1993, p. 484) reden om te pleiten voor het uitvoeren van 'environmental risk assessment', in plaats van 'environmental impact assessment' (milieueffectrapportage) bij toepassing van het voorzorgsbeginsel in het kader van biodiversiteitsbehoud. Het verschil is dat '[w]hereas the primary focus of EIA is a qualitative evaluation of events which are reasonably certain to occur with respect to the proposed activity, environmental risk assessment is concerned with quantifying the events and effects which may possibly occur' (p. 483).

²⁹⁹ '[A]ll human activity carries with it environmental impacts, and human pollution is unavoidable. What is essential here is the recognition that not all environmental risks are non-negligible, and the scope of precaution must be reasonable in defining this threshold, or an unsustainable utopian element enters into the discourse of the precautionary principle'; Cameron, 2001, p. 118.

³⁰⁰ Gezien de formulering in de Verklaring van Rio geldt daar een beperking tot 'serious or irreversible damage'. Zie Douma, 2002, p. 77-84, met verwijzing naar de tijdens UNCED eerder voorgestelde formuleringen van het beginsel. Over andere 'drempels' De Sadeleer, 2002, p. 155-174.

³⁰¹ Kritisch over de manier waarop het beginsel door het Hof van Justitie van de EG en het Gerecht van eerste aanleg wordt gebruikt zijn Marchant en Mossman, 2004. Pieterman (2001) wijst op de onduidelijkheden die het beginsel en zijn formuleringen bevatten (zoals wanneer sprake is van 'full scientific certainty'). Hij vindt het daarom geen wonder dat mensen 'in dit doolhof van onduidelijkheden de weg kwijtraken en terugvallen op de simpele vuistregel 'bij twijfel niet doen'',

het beginsel in het Biodiversiteitsverdrag, de Verklaring van Rio en andere documenten is geformuleerd blijkt evenwel dat samenvatting in 'bij twijfel niet doen' wel een zeer extreme invulling van het voorzorgsbeginsel betekent, die niet strookt met de manier waarop het beginsel in officiële documenten doorgaans wordt verwoord.

In het Biodiversiteitsverdrag is het voorzorgsbeginsel in diverse artikelen terug te vinden; onder meer in artikel 7 onderdeel c, dat partijen verplicht processen of categorieën activiteiten te inventariseren die aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben *of zouden kunnen hebben* voor biodiversiteitsbehoud. Door de verwijzing naar artikel 7 onderdeel c in artikel 8 onder 1 geldt het voorzorgsbeginsel ook bij het reguleren van dergelijke processen of categorieën activiteiten.³⁰² Ook artikel 8 onderdeel g, dat gaat over het reguleren van de gevaren van genetisch gemodificeerde organismen, gaat uit van een voorzorgbenadering ('die nadelige milieu-effecten *zouden kunnen hebben*'),³⁰³ evenals de regeling van de effectrapportage en de beperking van nadelige gevolgen in artikel 14.

De overwegingen met betrekking tot het anticiperen op en voorkomen van biodiversiteitsverlies en bestrijding aan de bron enerzijds en het voorzorgsbeginsel anderzijds worden voorafgegaan door een overweging over het ontbreken van informatie en kennis betreffende de biologische diversiteit en de noodzaak om de capaciteit te ontwikkelen om kennis te vergaren, waarop vervolgens gepaste maatregelen kunnen worden gebaseerd. Daaruit blijkt dat er een zekere samenhang bestaat tussen de drie overwegingen, en dat de voornaamste inzet moet zijn om meer te weten te komen over biodiversiteit, het functioneren van ecosystemen en schadelijke invloeden daarop. Dat is immers van belang om schade te kunnen voorzien en te voorkomen. Het voorzorgsbeginsel fungeert vervolgens als vangnet voor het geval dat er wel aanwijzingen zijn dat er schade van betekenis aan de biodiversiteit zal kunnen optreden, maar dat (nog) niet wetenschappelijk bewezen is dat dat ook daadwerkelijk zal gebeuren.

Ad f: samenwerkingsbeginsel

Artikel 5 van het Biodiversiteitsverdrag bepaalt dat, voorzover het gebieden buiten nationale rechtsmacht betreft of andere aangelegenheden van wederzijds belang, de ver-

en constateert dat het voorzorgsbeginsel 'al te gemakkelijk in verband [wordt] gebracht met nul-risico en absolute veiligheidsgaranties' (1024-1025). Zijn kritiek is vervolgens niet zozeer gericht tegen het voorzorgsbeginsel als zodanig, maar tegen die simplistische invulling; in die zin zou de verwachte conclusie eerder zijn dat het beginsel serieuzer en consequenter moet worden toegepast. Opvallend is overigens dat Pieterman voorstanders van het beginsel verwijt een onmogelijke eis te stellen (namelijk dat eerst wetenschappelijk moet worden bewezen dat een voorgenomen activiteit onschadelijk zal zijn; p. 1029), en zich niet lijkt te realiseren dat zonder het beginsel de overheid of anderen die het milieubelang behartigen *vooraf* wetenschappelijk zullen moeten aantonen dat de betrokken (toekomstige) activiteit *wel* schadelijk zal zijn. Verder moet worden bedacht dat het beginsel alleen geldt als er aanwijzingen zijn dat er inderdaad schade (van betekenis) zal optreden. Voor een reactie zie Backes e.a., 2001 (met naschrift van Pieterman).

³⁰² Artikel 8 onderdeel 1 bepaalt immers dat regulering of beheersing moet plaatsvinden wanneer aanmerkelijke nadelige gevolgen zijn vastgesteld *overeenkomstig artikel 7*.

³⁰³ De Engelse tekst luidt: "which are *likely* to have adverse environmental impacts that *could* affect..." [mijn cursivering, TOJ]. De voorzorgbenadering komt ook prominent naar voren in het Bioveiligheidsprotocol, dat onder meer op artikel 8 onderdeel g is gebaseerd. Artikel 1 van het protocol, dat de doelstelling ervan bevat, begint als volgt: 'In accordance with the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, (...)'.

dragsluitende partijen met elkaar moeten samenwerken om behoud en duurzaam gebruik van de biologische diversiteit te realiseren.³⁰⁴ De plaats van dit artikel (direct na de bevestiging van het uitgangspunt van soevereiniteit van staten over natuurlijke hulpbronnen en de bepaling over de werkingssfeer van het verdrag in de artikelen 3 en 4, en nog voor de algemene verplichting van artikel 6) bevestigt zijn algemene karakter.

Dat een samenwerkingsplicht bestaat in situaties waarin sprake is van natuurlijke hulpbronnen die door staten worden gedeeld kwam onder meer naar voren in de *Lac Lanoux*-arbitrage uit 1957. Daarin werd aangenomen dat Frankrijk verplicht was om met Spanje te onderhandelen alvorens een waterloop te verleggen, nu dat laatste gevolgen zou hebben voor het gebruik dat Spanje ervan kon maken.³⁰⁵ Verschillende resoluties van de Algemene Vergadering van de VN maken gewag van samenwerkingsverplichtingen als er sprake is van gedeelde hulpbronnen.³⁰⁶ UNEP stelde in 1978 de *'Principles of Conduct in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural resources shared by Two or More States'* op, waarin ook de verplichting tot samenwerking en tot billijk gebruik ('equitable utilization') van de gedeelde hulpbronnen zijn vastgelegd, en waarin wordt aangegeven welke verplichtingen daaruit voortvloeien.³⁰⁷ Specifiek voor gedeelde waterlopen bevat de in 1997 opgestelde *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* een algemene verplichting tot samenwerking, en een aantal meer specifieke verplichtingen zoals die van uitwisseling van gegevens.³⁰⁸ In de *Gabcikovo-Nagymaros*-zaak, ook uit 1997, stelde het Internationaal Gerechtshof vast dat de beide partijen (Hongarije en Slowakije) gezamenlijk opnieuw ('afresh') de mogelijk negatieve gevolgen voor het milieu van het in gebruik stellen van de Gabcikovo-centrale moesten onderzoeken. Ook hier werd derhalve een plicht tot samenwerking aangenomen.³⁰⁹

Een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 5 van het Biodiversiteitsverdrag is te vinden in het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS III). Naast een paar meer specifieke bepalingen over samenwerking tussen staten bevat het verdrag in artikel 118 een verplichting voor staten om samen te werken bij het behoud en beheer van levende natuurlijke hulpbronnen op volle zee.³¹⁰

³⁰⁴ Over het samenwerkingsbeginsel in het Biodiversiteitsverdrag, de Verklaring van Rio en in enkele andere verdragen Verschuuren, 2003, p. 62-64.

³⁰⁵ Birnie en Boyle, 2002, p. 126 en 319 e.v.

³⁰⁶ Zie o.a. UNGA res. 3129 (XXVIII) van 13 december 1973 en UNGA res. 34/186 van 18 december 1979 (beide getiteld 'Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more states').

³⁰⁷ UNEP Governing Council decision 6/14 van 19 mei 1978.

³⁰⁸ Tekst in UNGA res. 51/229, 21 mei 1997; zie artikelen 8, 9, 11 e.v. Vgl ook artikel 21 van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (*Convention for the protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*) oftewel het OSPAR-verdrag, Parijs, 22 september 1992; zie verder Nollkaemper, 1993, p. 154-155.

³⁰⁹ *Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros project*, ICJ Reports 1997: 7 (raadpleegbaar via www.icj-cij.org), r.o. 140-141. Verwijzend naar de *North Sea Continental Shelf*-zaak voegt het Hof eraan toe dat de onderhandelingen wel 'meaningful' moeten zijn, wat wil zeggen dat er serieus naar de argumenten van de tegenpartij moet worden gekeken.

³¹⁰ 'States shall co-operate with each other in the conservation and management of living resources in the areas of the high seas. States whose nationals exploit identical living resources, or different living resources in the same area, shall enter into negotiations with a view to taking the measures necessary for the conservation of the living resources concerned. They shall, as appropriate,

Uit het voorgaande blijkt dat de plicht tot ‘samenwerking’ veelal neerkomt op een verplichting van voorafgaande mededeling (notificatie) door een staat dat een bepaalde activiteit wordt overwogen die een mogelijk risico van grensoverschrijdende schade meebrengt, of van overleg of onderhandeling over het voorkomen of beperken van dergelijke schade. Maar ook een andere, bredere invulling van de samenwerkingsverplichting is mogelijk,³¹¹ waarbij bijvoorbeeld gegevens moeten worden uitgewisseld en gezamenlijk onderzoek moet worden verricht,³¹² of waarbij een gezamenlijk regime voor een gedeelde hulpbron wordt ingesteld.³¹³ Birnie en Boyle bespreken ook de milieueffectrapportage in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking; onder verwijzing naar beginsel 17 van de Verklaring van Rio en het gegeven dat veel staten milieueffectrapportage kennen in hun nationale recht nemen zij aan dat de verplichting om een milieueffectrapportage uit te voeren ter voorkoming van grensoverschrijdende milieuschade kan worden aangemerkt als een verplichting onder internationaal gewoonterecht.³¹⁴

In het Biodiversiteitsverdrag zijn meer specifieke bepalingen over samenwerking te vinden in artikel 8 onderdeel m, artikel 9 onderdeel e, artikel 10 onderdeel e, artikel 13 onder b, en artikel 14 onderdeel e (feitelijk ook c en d).³¹⁵ Daarnaast zijn de bepalingen die uitwerking geven aan de doelstelling van de eerlijke verdeling van voordelen (waaronder die over toegang tot genetische rijkdommen en technologie, uitwisseling van informatie, wetenschappelijke samenwerking en financiële middelen: artikelen 16–21) uit hun aard gericht op bevordering van samenwerking tussen staten, al dan niet direct. De preambule van het verdrag onderstreept verder het belang van het bevorderen van internationale, regionale en mondiale samenwerking tussen staten, internationale intergouvernementele organisaties en de non-gouvernementele sector. Volgens Birnie en Boyle ligt het in gevallen waarin het gaat om ‘common areas’ voor de hand dat de samenwerking wordt gezocht niet met één of meer specifieke staten, maar met de bevoegde internationale organisaties.³¹⁶ Ook het Biodiversiteitsverdrag voorziet in samenwerking (‘where appropriate’) met dergelijke organisaties.

De Verklaring van Rio verwijst in meerdere beginselen naar het belang van samenwerking tussen staten. De verklaring bevat zowel samenwerkingsverplichtingen met

cooperate to establish subregional or regional fisheries organizations to this end.’ De volle zee is een gebied dat buiten de nationale jurisdictie van staten valt (artikelen 86 e.v. Zeerechtverdrag).

³¹¹ Nollkaemper, 1993, p. 153.

³¹² *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, artikel 9.

³¹³ Een dergelijk regime was ingesteld onder het verdrag tussen Hongarije en Slowakije in de *Gabčíkovo-Nagymaros*-zaak (zie boven); het Internationaal Gerechtshof stelde vast dat het verdrag van 1977 nog altijd van kracht was en dat daarom opnieuw een gezamenlijk regime in het leven moest worden geroepen (r.o. 155).

³¹⁴ Birnie en Boyle, 2002, p. 131–132. Beginsel 17 luidt als volgt: ‘Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.’ Strikt genomen beperkt de tekst van dit beginsel zich niet tot grensoverschrijdende situaties; een verplichting tot het uitvoeren van milieueffectrapportages in een zuiver binnenlandse context heeft echter naar Birnie en Boyle menen onvoldoende steun in de praktijk van staten.

³¹⁵ Maar zie Boyle, 1996, p. 41–42 en 48, die van mening is dat de bepalingen een ‘poor reflection of customary law’ zijn.

³¹⁶ Birnie en Boyle, 2002, p. 127. Met ‘common areas’ wordt hier met name bedoeld op gebieden die niet onder nationale jurisdictie staan, zoals de volle zee.

betrekking tot specifieke onderwerpen (het uitbannen van armoede als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, wetenschappelijke en technologische samenwerking, bestrijding van de verplaatsing van schadelijke stoffen en activiteiten van één staat naar de andere) als algemeen geformuleerde verplichtingen.³¹⁷ Samenwerking is aangewezen met betrekking tot het behoud en de bescherming van het ecosysteem van de aarde, ter vergroting van het vermogen tot duurzame ontwikkeling, en ter verwezenlijking van de in de Verklaring opgenomen beginselen in het algemeen. Er is daarmee een opvallend verschil in reikwijdte tussen de meer traditionele samenwerkingsverplichtingen ter voorkoming van grensoverschrijdende milieuaantasting, en de brede uitwerking die het beginsel in de Verklaring van Rio heeft gekregen.³¹⁸

Voor het Biodiversiteitsverdrag is de reikwijdte van de verplichting tot samenwerking mede afhankelijk van wat allemaal wordt aangemerkt als 'aangelegenheden van gemeenschappelijk belang'. Gedacht zou kunnen worden aan migrerende diersoorten en grensoverschrijdende populaties en ecosystemen; maar het artikel biedt ook een basis voor samenwerking tussen partijen bij de uitvoering van andere verdragsverplichtingen, voorzover die door de partijen als 'van gemeenschappelijk belang' worden aangemerkt.³¹⁹

Ad g: integratiebeginsel

Artikel 6, aanhef en onder a, van het Biodiversiteitsverdrag bepaalt dat partijen nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzame gebruik van de biodiversiteit moeten ontwikkelen, dan wel bestaande strategieën aan moeten passen. Onderdeel b voegt daaraan toe dat, voorzover mogelijk en passend, het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit moeten worden opgenomen in de relevante, op één of meerdere sectoren betrekking hebbende plannen, programma's en beleidslijnen. Daarnaast eist artikel 10 dat in de nationale besluitvorming aandacht wordt geschonken aan het behoud en duurzaam gebruik van biologische rijkdommen. Deze bepalingen geven uitdrukking aan het integratiebeginsel: overwegingen betreffende het behoud van natuur en milieu (of, in dit geval, van biodiversiteit) moeten worden geïntegreerd in de besluitvorming die primair betrekking heeft op andere sectoren, zoals landbouw, industrie, transport en ruimtelijke ordening. Een uitdrukkelijker verwijzing naar het integratiebeginsel was opgenomen in een eerdere versie, waarin onder de 'fundamental principles' werd bepaald dat 'consideration of possible impacts on biodiversity should be integrated into public and private decision making on all aspects of the production, distribution, use and disposal of all goods and services'.³²⁰ Die bepaling is, met het verdwijnen van het overzicht van beginselen, uiteindelijk geschrapt.

Afgezien van deze expliciete verwijzingen komt de wenselijkheid van het integreren van biodiversiteitsbehoud in andere sectoren ook impliciet tot uitdrukking in het verdrag. Dat blijkt bijvoorbeeld bij artikel 7, onderdeel c: de verplichting om processen en categorieën activiteiten te inventariseren die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biodiversiteit en tot het monitoren van die gevolgen is

³¹⁷ Beginselen 5, 7, 9, 12, 13, 14, 24 en 27.

³¹⁸ Vgl. Verschuuren, 2003, p. 36, die spreekt van 'a new meaning for an old principle'.

³¹⁹ Glowka e.a., 1994, p. 28.

³²⁰ 'Revised Draft Convention on Biological Diversity', UNEP/Bio.Div/WG.2/3/3, 30 april 1991, p. 9.

dermate algemeen geformuleerd, dat in beginsel alle denkbare ‘processen en categorieën activiteiten’ eronder vallen, onafhankelijk van het beleidsveld waarop ze betrekking hebben. Ook de milieueffectrapportage, die is voorgeschreven door artikel 14, eerste lid onder a, betreft alle ‘voorgenomen projecten’, zonder dat een beperking is aangebracht naar sector of beleidsveld waarbinnen die projecten vallen; en hetzelfde geldt voor het naar behoren rekening houden met de milieueffecten van programma’s en beleidslijnen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit (artikel 14 lid 1 onder b). Het mag ondertussen duidelijk zijn dat het integratiebeginsel niet per se voorschrijft dat de milieuoverwegingen die in de besluitvorming rond plannen of projecten moeten worden meegewogen ook de doorslag moeten geven in geval ze strijdig zouden zijn met andere belangen.

Ook het integratiebeginsel is terug te vinden in de Verklaring van Rio. Beginsel 4 van die verklaring geeft aan dat, teneinde duurzame ontwikkeling te bereiken, milieubescherming een integrerend bestanddeel van het ontwikkelingsproces dient te vormen en niet afzonderlijk daarvan kan worden beschouwd.³²¹ Daarnaast heeft het beginsel een plaats gekregen in artikel 6 EG, en als gevolg daarvan is het beginsel uitgewerkt in een mededeling van de Europese Commissie.³²²

Ad h: gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden

Het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden (*common but differentiated responsibilities*) is één van de nieuwere beginselen in het internationaal milieurecht.³²³ Het beginsel als zodanig werd in 1992 opgenomen in de Verklaring van Rio en het Klimaatverdrag.³²⁴ Beginsel 7 van de verklaring luidt:

³²¹ Over het verband tussen integratie en duurzame ontwikkeling in de Verklaring van Rio Porras, 1993, 24-27. Volgens Pallemarts zet het integratiebeginsel zoals opgenomen in beginsel 4 van de Verklaring de deur open voor het ondergeschikt maken van milieuoverwegingen aan die van economische ontwikkeling (1993: 16-17). Volgens Bowman valt het allemaal wel mee: ‘On one reading, this might be taken to subordinate environmental protection to the needs of the development process, but a more careful consideration suggests that this is unlikely to be the intention. To assert that environmental protection is an integral part of the development process, and cannot be considered in isolation from it, is not to deny that the former may also be an end itself, or that it should not equally be an integral part of many other governmental functions.’ (1996, p. 20). Verder over het integratiebeginsel Backes e.a., 2002, 114-121.

³²² Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad – Een partnerschap met het oog op integratie – Een strategie voor de integratie van het milieu in het beleid van de Europese Unie, COM (1998) 333 def. Over het integratiebeginsel in het EG-recht Jans e.a., 2000, p. 31-38; Verschuuren, 2003, p. 94-95.

³²³ Over het beginsel Choudhary, 1995; Rajamani, 2000; Segger e.a., 2003; Stone, 2004; Birnie en Boyle, 2002, p. 100-104. Dat bijzondere aandacht wordt gegeven aan belangen van ontwikkelingslanden komt overigens al langer voor, onder meer in het Zeerechtverdrag (UNCLOS III) uit 1982; Brownlie, 1979, p. 258, 302. Zelfs de Verklaring van Stockholm kende al een beginsel dat ‘resources should be made available to preserve and improve the environment, taking into account the circumstances and particular requirements of developing countries and any costs which may emanate from their incorporating environmental safeguards into their development planning and the need for making available to them, upon their request, additional international technical and financial assistance for this purpose’ (beginsel 12). Over dit beginsel (dat toen ook al bezwaren van de VS opriep) Sohn, 1973, p. 469-472.

³²⁴ Artikel 3, eerste lid, Klimaatverdrag.

EENHEID IN VERSCEIDENHEID?

States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

Het beginsel maakt derhalve een onderscheid tussen verantwoordelijkheden van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Van beide wordt een bijdrage verwacht aan het behoud en de bescherming van het milieu, maar gelet op de grotere bijdrage die ontwikkelde landen historisch gezien hebben geleverd (en nu nog leveren) aan milieuaantasting én het feit dat zij meer middelen tot hun beschikking hebben om de ontstane problemen het hoofd te bieden, is een grotere bijdrage van hen gerechtvaardigd.³²⁵

Expliciete verwijzingen naar het beginsel van *common but differentiated responsibilities* bevat noch de preambule, noch de hoofdtekst van het verdrag. De preambule van de (herziene) *Draft Articles* van de IUCN bevatte een verwijzing naar de verplichting van de internationale gemeenschap 'to assist in the conservation of biological diversity in those parts of the world where the capacity of the States concerned to discharge their responsibility in this regard is not commensurate with the magnitude and costs of the conservation measures required'.³²⁶ Dat het beginsel een rol heeft gespeeld bij het formuleren van de verdragsverplichtingen komt evenwel daarin tot uiting dat op verschillende plaatsen specifiek aandacht wordt gevraagd voor de belangen van ontwikkelingslanden; dat is bijvoorbeeld te zien in de preambule, waar wordt erkend dat 'special provision is required to meet the needs of developing countries, including the provision of new and additional financial resources, and appropriate access to relevant technologies', waar wordt gewezen op de 'special conditions of the least developed countries and small island States', en waar wordt benadrukt dat 'economic and social development and poverty eradication are the first and overriding priorities of developing countries'. Ook in de artikelen wordt op verschillende plaatsen bijzondere aandacht gevraagd voor ontwikkelingslanden, zoals in artikel 9 (over hulp bij het opzetten van faciliteiten voor behoud *ex situ* in ontwikkelingslanden), artikel 12 (over onderzoek en training), artikel 16 (over toegang tot en overdracht van technologie), artikel 17 (over uitwisseling van informatie), artikel 18 (over technische en wetenschappelijke samenwerking) en artikel 19 (over participatie in onderzoek naar biotechnologie).

Het meest uitgesproken op dit punt is artikel 20, dat ontwikkelde landen verplicht tot het ter beschikking stellen van 'new and additional financial resources' teneinde ontwikkelingslanden in staat te stellen om de extra kosten ('full incremental costs') van

³²⁵ Rajamani (2000, p. 122-124) ziet de billijkheid ('equity') als de basis voor het beginsel: enerzijds vereist billijkheid dat kosten niet worden afgewenteld op anderen (en dus in feite: dat de vervuiler betaalt), anderzijds dat bij het vaststellen van verplichtingen alle omstandigheden van het geval worden meegewogen, i.c. met name de ontwikkelingsniveaus van de verschillende landen. Birnie en Boyle (2002, p. 103) plaatsen het beginsel van *common but differentiated responsibilities* in de sleutel van mondiale solidariteit.

³²⁶ Deze verplichting vormt de tegenhanger van de verantwoordelijkheid van staten tot het behouden van de biodiversiteit op hun grondgebied; zie de *explanatory notes*, p. 14.

het nemen van implementatiemaatregelen te dragen.³²⁷ Het vierde lid van dat artikel bepaalt dat de mate waarin ontwikkelingslanden hun verplichtingen onder het verdrag effectief kunnen nakomen afhankelijk is van het nakomen door ontwikkelde landen van hun verplichtingen betreffende het beschikbaar stellen van financiële middelen van technologie; en vervolgens wordt opnieuw gewezen op ontwikkeling en armoedebestrijding als 'first and overriding priorities' van ontwikkelingslanden. De strekking van deze bepaling is onduidelijk; is bedoeld dat ontwikkelingslanden kunnen wachten met het nemen van maatregelen totdat de ontwikkelde landen aan hun verplichtingen hebben voldaan? Zo ja, geldt die vrijstelling dan voor alle ontwikkelingslanden, en voor al hun verplichtingen? Houdt de voorwaarde in dat *alle* ontwikkelde landen *volledig* aan hun samenwerkingsverplichtingen moeten hebben voldaan? Wie bepaalt dan in welke mate elk van beide groepen aan zijn verplichtingen heeft voldaan c.q. moet voldoen? En wat moet dan in dit verband worden verstaan onder 'effectieve implementatie'?

Een alternatieve uitleg van de bepaling is dat het vierde lid eenvoudig een feitelijke omstandigheid weergeeft. Doordat veel maatregelen ter implementatie financiële middelen en expertise vragen die in ontwikkelingslanden minder aanwezig zijn, zal het er immers in de praktijk op neerkomen dat effectieve maatregelen steun vereisen van ontwikkelde landen. Artikel 20 lid 4 geeft in feite de essentiële vraag weer die moet worden beantwoord bij de uitleg van het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden: wat houdt de samenwerking die het beginsel eist in concreto in, en hoe ver strekt de verantwoordelijkheid van de verschillende betrokken staten?³²⁸

Het ligt voor de hand dat een interpretatie die toelaat dat maatregelen die nodig zijn en genomen kunnen worden achterwege blijven moet worden vermeden; dat zou zich immers slecht laten verenigen met de ernst van het probleem en de noodzaak van behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, die beide aan het Biodiversiteitsverdrag ten grondslag liggen. Een al te stringente scheiding tussen maatregelen in ontwikkelings- en ontwikkelde landen zou verder de samenhang miskennen die bestaat tussen de (bestanddelen van de) biodiversiteit overal op de wereld,³²⁹ en de erkenning van het behoud ervan als 'common concern'. Voorkomen moet worden dat de aandacht voor 'differentiated responsibilities' resulteert in voorbijgaan aan de 'common responsibilities'. Tegelijkertijd zullen ontwikkelde landen een aanmerkelijk inspanning moeten leveren aan het realiseren van biodiversiteitsbehoud, willen ze geloofwaardige gesprekspartners van de ontwikkelingslanden blijven. Een verschil met de klimaatproblematiek is dat behoud van biologische diversiteit grotendeels in ontwikkelingslanden zal moeten plaatsvinden, omdat daar zich nu een keer een groot deel van de bestand-

³²⁷ Artikel 20, tweede lid, bepaalt dat er overeenstemming moet zijn tussen het ontvangende land en de COP, die ter zake beleid en criteria vaststelt alsmede een indicatieve lijst met wat kan worden beschouwd als 'incremental costs'. Over het concept van 'incremental costs', dat ook in andere verdragen wordt gebruikt, zie Glowka e.a., 1994, 103-104.

³²⁸ Prangend komt die vraag naar voren in de discussie over het Klimaatverdrag: de weigering van de VS om het Protocol van Kyoto te ondertekenen omdat CO₂-producerende landen als China en India geen verplichtingen op zich nemen, versus het standpunt van ontwikkelingslanden die juist geen concrete verplichtingen accepteren onder verwijzing naar de historische verantwoordelijkheid van ontwikkelde landen. Beide partijen beroepen zich op het 'common but differentiated responsibilities'-beginsel, maar geven daar een andere uitleg aan. Zie Rajamani, 2000, p. 128-129.

³²⁹ Vgl. de verwijzing naar 'the health and integrity of the Earth's ecosystem' in beginsel 7 van de Verklaring van Rio.

delen daarvan bevindt. Dat betekent een extra druk op ontwikkelde landen tot samenwerking in de vorm van overdracht van kennis en middelen.³³⁰

Overigens ligt ook aan het veelvuldige gebruik van de frase ‘voorzover mogelijk en passend’ in het verdrag met name het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden ten grondslag.

Ad i: intrinsieke waarde van biodiversiteit

Verwijzingen naar de intrinsieke waarde van de natuur of andere levende wezens dan de mens in het internationale milieurecht zijn schaars; plaatsen waar dergelijke verwijzingen, naast die in de preambule van het Biodiversiteitsverdrag, zijn te vinden zijn het Wereldnatuurhandvest (*World Charter for Nature*), het Verdrag van Bern en het milieu-protocol bij het Antarctisch Verdrag.³³¹ In het Biodiversiteitsverdrag is opvallend dat wordt gesproken over de intrinsieke waarde van ‘de biologische diversiteit’ tegenover de ecologische, genetische, sociale (enzovoort) waarde van ‘de biologische diversiteit en haar bestanddelen’, waaruit de bedoeling kan worden afgeleid dat erkenning van intrinsieke waarde alleen de verscheidenheid in abstracte zin betreft en niet de individuele dieren en planten, soorten, ecosystemen en dergelijke.³³²

Met ‘intrinsieke waarde’ wordt doorgaans bedoeld op de waarde die een element van de natuurlijke omgeving heeft voor zichzelf, los van het eventuele nut dat het voor de mens heeft; het begrip wordt dan gebruikt als tegenhanger van instrumentele waarde (de waarde die een milieugoed heeft voor de mens, en voor de bevrediging

³³⁰ Birnie en Boyle merken over artikel 20 lid 4 op: ‘The effect of making obligations conditional in this way is to give developing states the means to put pressure on developed states. From this perspective it becomes irrelevant whether developed states have a legal duty to provide assistance: if they want developing states to participate actively in securing the goals of each agreement [nl. het Protocol van Montreal, het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag, TO] they must honour the expectation that the necessary resources will be provided. It is in this sense that solidarity is a key element of the common but differentiated responsibility of the parties’ (Birnie en Boyle, 2002, p. 103). Glowka e.a. merken de uitleg van artikel 20 lid 4 als voorwaarde voor het implementeren van het verdrag aan als ‘not entirely realistic’, en wijzen erop (onder verwijzing naar Chandler, 1993) dat tijdens de onderhandelingen een dergelijke, expliciet geformuleerde voorwaarde is voorgesteld maar niet aanvaard. Glowka e.a., 1994, p. 105.

³³¹ In de preambule van het Wereldnatuurhandvest (UNGA res. 37/7) wordt overwogen dat ‘Every form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and, to accord other organisms such recognition, man must be guided by a moral code of action’. Het Verdrag van Bern (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* (1979, ETS nr. 104) bevat in de preambule de erkenning ‘... that wild flora and fauna constitute a natural heritage of aesthetic, scientific, cultural, recreational, economic and intrinsic value that needs to be preserved and handed on to future generations’. Het *explanatory report* gaat helaas niet in op de betekenis van de erkenning van de intrinsieke waarde; wel is opvallend dat expliciet wordt opgemerkt dat ‘[t]he Convention urges the conservation of all flora and fauna species and their habitats, regardless of their scarcity’ (!). Over het Wereldnatuurhandvest en zijn achtergrond Wood, 1985; Burhenne en Irwin, 1986.

³³² Niettemin leest De Klemm (1993, p. 52) de verwijzing naar intrinsieke waarde als een ‘formal recognition by States of the right of species to exist, quite independently of their usefulness to humankind’. Aangezien variabiliteit als abstracte eigenschap geen ‘zelf’ heeft en er dus geen sprake kan zijn van een waarde ‘voor zichzelf’ – een vaak gebruikte omschrijving van intrinsieke waarde – lijkt het moeilijk voorstelbaar hoe de biologische diversiteit intrinsieke waarde kan hebben en de bestanddelen ervan niet; vgl. Bowman, 1996, p. 25.

van menselijke behoeften).³³³ Waar instrumentele waarde aansluit bij een antropocentrische kijk op de natuur, gaat intrinsieke waarde dus uit van een niet-antropocentrisch standpunt. Verschillende schrijvers gaan ervan uit dat dieren en andere entiteiten in de natuur een dergelijke, niet van mensen afhankelijke waarde kunnen hebben. Overigens is de gedachte dat de natuur intrinsieke waarde zou hebben niet bepaald onomstreden, en ook rond een aantal met die gedachte samenhangende vragen (bijvoorbeeld betreffende wie er allemaal dragers van intrinsieke waarde zijn, en welke consequenties men aan het bezit van intrinsieke waarde moet verbinden) zijn de debatten nog altijd gaande.³³⁴

De scheidslijn tussen instrumentele en intrinsieke waarde is niet altijd even duidelijk te trekken; dat blijkt bijvoorbeeld bij de driedeling van Norton, die *commodity value*, *amenity value* en *moral value* van plant- en diersoorten onderscheidt.³³⁵ De eerste term ziet op (economische) verbruikswaarde, zoals die ontstaat doordat de soort in kwestie kan worden aangemerkt als, of verwerkt tot, handelswaar. De andere twee categorieën hebben beide betrekking op niet-materiële voordelen die mensen aan het bestaan van andere soorten kunnen ontleen. *Amenity value* is vooral esthetische of recreatiewaarde ('e.g., when we experience joy at sighting a hummingbird or when we enjoy walks in the forest more when we sight a lady's slipper').³³⁶ Dier- en plantensoorten hebben *moral value* doordat ze ons in staat stellen tot bespiegelingen over onze manier van leven en ons waardensysteem, en op die manier ons leven verrijken. De opvatting dat andere soorten waarde hebben onafhankelijk van de waarde voor de mens – hierboven aangeduid als intrinsieke waarde – kan volgens Norton ook als een bevestiging van 'morele waarde' worden aangemerkt, maar een dergelijke controversiële notie hebben we naar zijn idee niet nodig om te concluderen dat andere soorten dieren en planten ook in moreel opzicht waardevol zijn. Hoewel Nortons indeling in

³³³ Vgl. Zweers, 1995, p. 108: 'Intrinsieke waarde is het tegenovergestelde van instrumentele of nutswaarde'; Ook Rolston (1988, p. 1) vat de opvatting dat '[t]he environment (...) is a means, not an end in itself. Nothing there counts morally' samen als: 'Nature has no intrinsic value'. Andere betekenissen van de term 'intrinsieke waarde' geeft O'Neill, 1992, p.119-120. Bowman onderscheidt naast intrinsieke en instrumentele waarde nog inherente waarde ('inherent value'): 'Inherent value (...) is the value an entity possesses on account of being prized for itself, rather than for its utility' (1996, p. 15). Bowman presenteert de verdeling tussen intrinsieke, inherente en instrumentele waarde als een tussen gelijkwaardige categorieën. Als echter het criterium is wie van een bepaalde waarde profiteert, is inherente waarde een subcategorie van instrumentele waarde; een mooi landschap heeft esthetische waarde voor de mens, niet voor zichzelf. Musschenga gebruikt de term inherente waarde in een iets beperktere betekenis: de gedachte dat de natuur inherente waarde bezit past volgens hem in de (gematigd antropocentrische) notie van 'leven in harmonie met de natuur'. In een rechtvaardiging van milieubehoud die een beroep doet op inherente waarde 'wordt leven in harmonie met de natuur als een essentieel onderdeel van goed leven gezien. Het welzijn van de natuur en dat van mensen zijn essentieel met elkaar verbonden. Verarming van de natuur door uitsterven van soorten leidt tot spirituele verarming van de mens'. Musschenga, 1991, p. 163. Over de waardenproblematiek in de context van biodiversiteitsbehoud voorts Norton, 1986, p. 77-220.

³³⁴ Dat het concept niet onomstreden is blijkt uit de geschiedenis van het Wereldnatuurhandvest, dat in de preambule eveneens verwijst naar de intrinsieke waarde van de natuur. Een aantal ontwikkelingslanden gaf een verklaring uit waaruit kan worden afgeleid dat naar hun mening de notie van intrinsieke waarde van de natuur gestoeld is op een westerse, niet algemeen aanvaarde waar-detheorie; zie Bowman p. 19.

³³⁵ Norton, 1988, p. 200.

³³⁶ Norton, 1988, p. 201.

wezen het nut dat de natuur voor de mens heeft als uitgangspunt neemt, gaan in deze laatste categorie antropocentrisme en niet-antropocentrisme vrijwel naadloos in elkaar over.

Een andere relativering op het onderscheid tussen instrumentele en intrinsieke waarde (dan wel antropocentrisme versus niet-antropocentrisme) ligt in de *ecologische waarde* die een soort of een ecosysteem kan hebben. Een soort heeft ecologische waarde als het ecosysteem waarvan die soort deel uitmaakt voor zijn voortbestaan of goed functioneren in zekere mate van die soort afhankelijk is (en hoe groter die afhankelijkheid, des te groter de waarde in ecologisch opzicht).³³⁷ Het duidelijkst is deze ecologische waarde te zien bij zogenaamde *keystone species*. Het verdwijnen van dergelijke soorten met een centrale plaats in het ecosysteem heeft grote veranderingen en verstoringen van de processen in dat systeem tot gevolg.³³⁸ Van lang niet alle processen die zich afspelen binnen een ecosysteem is echter bekend hoe ze precies verlopen, welke soorten eraan bijdragen en in welke mate, en welke de voorwaarden zijn waaronder ze daarmee door kunnen gaan. Zeker is dat alle soorten, nuttig voor de mens (voorzover wij weten) of niet, voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van het goed verlopen van ecologische processen; en in zoverre kan de erkenning van de ecologische waarde van een soort worden gebaseerd op de waarde die die soort bezit los van zijn nut voor de mens. Maar omdat uiteindelijk ook de mens voor zijn voortbestaan van deze *life support systems* afhankelijk is, is het intact laten van het ecosysteem ook vanuit een oogpunt van menselijk belang noodzakelijk; en gezien de nog bestaande gaten in de wetenschappelijke kennis geldt dat ook (op zijn minst ten dele) voor de soorten waarvan op dit moment nog geen functie in het instandhouden van het ecosysteem bekend is. Dat soorten en systemen, en combinaties daarvan, ecologische waarde bezitten kan dus zowel op antropocentrische als op niet-antropocentrische argumenten worden gebaseerd.³³⁹

Bij alle hier genoemde termen is een complicerende factor dat de verschillende schrijvers ze nogal eens in verschillende betekenissen gebruiken. Waar de een met 'intrinsieke waarde' alleen wil zeggen dat het gaat om de waarde van een dier of plant 'voor zichzelf', dus niet voor menselijke doeleinden, betekent 'intrinsiek' voor de ander dat een dergelijke waarde objectief bestaanbaar is, zonder afhankelijk te zijn van het bestaan van een waarderende persoon, waarmee het een meer metafysische lading krijgt.³⁴⁰

³³⁷ Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, uiteraard voor een ecosysteem dat van belang is voor het goed functioneren van een groter ecosysteem.

³³⁸ Een soort wordt als *keystone species* aangemerkt als het al of niet aanwezig zijn ervan niet alleen ingrijpende gevolgen heeft voor het ecosysteem, maar die gevolgen ook relatief groter zijn dan op grond van het (numerieke) voorkomen van die soort zou mogen worden verwacht (Heywood, 1995, p. 290).

³³⁹ Vgl. ook Rolston, 1988, p. 32: dat iets als waardevol wordt ervaren door mensen hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat ze alleen van waarde zijn voor de mensen zelf. Vgl. ook Mathews, 1991. Bij deze beide schrijvers komen instrumenteel en intrinsiek vrijwel samen in een soort systeemwaarde.

³⁴⁰ Vgl. O'Neill, 1992, p. 120-121. Beide (en andere) betekenissen hoeven elkaar trouwens niet uit te sluiten. Ook een term als 'inherente waarde' wordt in meerdere betekenissen gebruikt. Volgens Musschenga (1991) past de gedachte dat de natuur inherente waarde bezit in de (gematigd antropocentrische) notie van 'leven in harmonie met de natuur'. In een rechtvaardiging van milieubehoud die een beroep doet op inherente waarde 'wordt leven in harmonie met de natuur als een

Ook blijft de vraag welke consequenties de erkenning van intrinsieke waarde zou moeten hebben. Veelal wordt aangenomen dat het hebben van intrinsieke waarde ook het recht op leven impliceert, en, voorzover het de natuur of onderdelen daarvan betreft, het recht om gevrijwaard te blijven van aantasting of vernietiging door de mens; Passmore bijvoorbeeld stelt dat het erkennen van intrinsieke waarde van soorten en van natuurlijke gebieden inhoudt dat 'they ought to be preserved even if their continued existence were demonstrably harmful to human interests. As it is sometimes put, they have a "right to exist"'.³⁴¹ Specifiek voor de verwijzing in het Biodiversiteitsverdrag trekken Glowka e.a. en De Klemm dezelfde conclusie.³⁴² Maar hoe verstrekkend is dat recht, en is het voor alle intrinsiek waardevolle entiteiten even groot? Een absoluut 'right to exist' voor alle vormen van leven stuit uiteraard op praktische bezwaren: zelfs de meest noodzakelijke menselijke handelingen, zoals het voorzien in voedsel en huisvesting, zijn immers onmogelijk zonder inbreuk te maken op het recht op bestaan van andere levende wezens.³⁴³ Stone, die in 1974 naam maakte met een pleidooi om juridische rechten toe te kennen aan natuurlijke objecten zoals bomen in *Should Trees Have Standing?*, benadrukt dat het toekennen van rechten aan natuurlijke objecten bijvoorbeeld niet wil zeggen dat je geen bomen meer mag omhakken.³⁴⁴ Een

essentieel onderdeel van goed leven gezien. Het welzijn van de natuur en dat van mensen zijn essentieel met elkaar verbonden. Verarming van de natuur door uitsterven van soorten leidt tot spirituele verarming van de mens' (Musschenga, 1991, p. 163). Deze invulling wijkt af van die van Taylor, bij wie het concept van *inherent worth* voor een levend wezen (of groep van levende wezens) met zich brengt dat 'its good is deserving of the concern and consideration of all moral agents, and that the realization of its good has intrinsic value, to be pursued as an end in itself and for the sake of the entity whose good it is' (Taylor, 1998, p. 162). De antropocentrische connotatie die Musschenga aan inherente waarde meegeeft is bij Taylor geheel afwezig.

³⁴¹ Passmore, 1974, p. 101 (Passmore is van een dergelijk recht overigens geen voorstander: zie p. 116-117). Ook Musschenga geeft aan intrinsieke waarde de inhoud dat alle entiteiten die een dergelijke waarde bezitten 'tot de morele gemeenschap behoren en in die kwaliteit rechten hebben' (p. 163).

³⁴² Glowka e.a., 1994, p. 9; De Klemm, 1993, p. 52. De *Draft Artides* van IUCN vermeldde, zonder verwijzing naar de intrinsieke waarde, al een 'right to exist' van in het wild levende soorten (dat wil zeggen: planten en dieren), 'independently from the benefits they may provide to humanity', met als toevoeging 'that Man has a duty to share the Earth with all other forms of life'. (*Oorspronkelijke Draft Artides overweging 5; herziene Draft artides overweging 2*).

³⁴³ Richard Sylvan formuleert het in zijn kritiek op Deep Ecology als volgt: 'Biospheric egalitarianism in practice is for people who do not supply their own shelter or sustenance, but pass the business of ecosystem interference and modification on to others (as they typically pass the butchery of their meat and the like on to others). Even were it desirable, universal hunter-gathering is no longer possible or feasible, with so many unsuited and ill-adapted humans; and even hunter-gatherers terminate the lives of many creatures – a substantial interference with their rights to live and blossom – and, more important, substantially modify their environments, thus interfering directly and indirectly with enormous numbers of living things'. Sylvan, 1985, p. 7-8.

³⁴⁴ '[T]o say that the natural environment should have rights is not to say anything as silly as that no one should be allowed to cut down a tree [...]'. Stone, 1988a, p. 149. Het meewegen van rechten van natuurlijke objecten in beleidsbeslissingen zou echter volgens Stone op andere manieren vorm kunnen krijgen, bijvoorbeeld door het nemen van compenserende maatregelen (natuurcompensatie). Een vergelijkbaar standpunt heeft Attfield, die over de intrinsieke waarde en de daarmee verbonden 'rechten' van bomen schrijft dat '[s]uch rights would, however, like all other rights be overridable from time to time; and the grounds for them, the intrinsic value of trees, would be so slender by comparison with the grounds of other rights as to be outweighed most of the time, so much so as to disappear into near oblivion.' (1994, p. 169). Het hebben van intrin-

oplossing zou zijn om aan te nemen dat verschillende entiteiten een verschillende intrinsieke waarde bezitten, zodat bij conflicten bijvoorbeeld de (grotere) intrinsieke waarde van de mens voorrang krijgt boven die van dieren of planten. Maar de gedachte van een schaalbare intrinsieke waarde laat zich moeilijk verenigen met de omschrijving van intrinsieke waarde als 'waarde voor zichzelf': het lijkt moeilijk voor te stellen dat het ene dier (of de ene plant) een hogere waarde *voor zichzelf* heeft dan het andere.³⁴⁵ Vooral nog blijft dan ook onduidelijk welke gevolgen de erkenning in de preambule van de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit concreet moet hebben.

Ad j: beginsel van het primaat van in situ-behoud

De preambule bevat de overweging dat het voornaamste vereiste voor het behoud van biologische diversiteit bestaat in het behoud *in situ* van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede in de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving. Direct daarop volgt de vaststelling dat 'maatregelen *ex situ*, bij voorkeur in het land van oorsprong, ook van groot belang zijn'. De combinatie van deze twee overwegingen wijst erop dat de voorkeur uitgaat naar behoud door middel van *in situ*-maatregelen, en dat maatregelen *ex situ* een aanvullende rol spelen. Dit zou kunnen worden omschreven als het beginsel van het 'primaat van behoud *in situ*'. De onderlinge plaatsing van de artikelen 8 en 9 en de aanhef van artikel 9, waarin wordt bepaald dat elke partij de daar genoemde *ex situ*-maatregelen moet nemen 'hoofdzakelijk ter aanvulling van de maatregelen voor behoud *in situ*', bevestigen dat beeld. Hetzelfde geldt voor artikel 9 onderdeel d, waaruit blijkt dat verzamelen van bestanddelen ten behoeve van *ex situ*-maatregelen niet ten koste mag gaan van de omstandigheden voor behoud *in situ*. Ook Backes e.a. merken de voorkeur voor *in situ*-behoud in het Biodiversiteitsverdrag aan als een beginsel.³⁴⁶

Het gaat hier om het soort beginsel dat door Scholten wordt omschreven als 'de leidende, gemeenschappelijke gedachte achter een of meer wetsbepalingen'. De 'fit' die Dworkin van beginselen eist moet, gezien het voorgaande, vooral in het systeem van het verdrag en de aangehaalde bepalingen worden gezocht. Dat het hier niet gaat om een harde regel die in alle gevallen onverkort moet worden toegepast blijkt onder meer uit het gebruik van het woord 'hoofdzakelijk' in de aanhef van artikel 9. Met dit alles past het uitgangspunt van een voorkeur voor *in situ*-behoud bij de maatstaven die eerder in dit hoofdstuk werden onderscheiden: een onbepaalde norm, niet bedoeld voor rechtstreekse toepassing als zelfstandige gedragsnorm, die een zekere morele lading heeft en min of meer vanzelf spreekt (gezien de opzet van het verdrag).

sieke waarde en van een daarop gebaseerd recht wil in deze benadering niet meer zeggen dan dat er enig (menselijk) belang, hoe klein ook, moet zijn om de aantasting van het recht te rechtvaardigen; daarmee wordt de notie van een 'recht' wel heel erg ver opgerekt.

³⁴⁵ Vgl. Zweers, 1995, p. 128: 'Als men intrinsieke waarde beschouwt als iets wat in meerdere of mindere mate aanwezig is zodat het valt in te passen op een vergelijkende waardenschaal van hoog naar laag, dan wordt de vraag namelijk: meer of minder voor wie? Als er verschil in intrinsieke waarde zou bestaan, dan zou dat mijns inziens altijd een verschil moeten betreffen in de ogen van iemand anders: ik kan mij niets voorstellen bij de gedachte 'meer of minder voor zichzelf [...]. Maar als het om een ander zou gaan, wordt het weer een kwestie van toekenning, van herleiding tot [...] het belang van de ander. Differentialiteit introduceert een níet-intrinsiek element in het intrinsieke-waardebegrip.'

³⁴⁶ Backes e.a., 2004, p. 28.

De verwijzing naar 'bestanddelen van de biodiversiteit' heeft hier overigens (uiteraard) geen betrekking op ecosystemen, omdat die (per definitie) niet *ex situ* behouden kunnen worden.

6. Conclusies

Welke conclusies kunnen worden getrokken uit het voorgaande met betrekking tot de criteria die kunnen worden gebruikt om keuzes te maken en prioriteiten te stellen bij het nemen van maatregelen voor natuurbehoud, en met betrekking tot de rol die in het verdrag is weggelegd voor beginselen?

6.1 Prioriteiten stellen

De centrale bepalingen in het verdrag in dit opzicht zijn Bijlage I in samenhang met de artikelen 7 tot en met 10. Maar de lijst die in de bijlage is opgenomen laat zoals we zagen nog veel open: er staan veel verschillende criteria, die lang niet altijd gelijk oplopen. Dat met name moet worden gekeken naar ecosystemen 'die een grote diversiteit omvatten' zegt nog niet veel over hoe die diversiteit dan moet worden bepaald; en zo blijft ook in het midden wanneer sprake is van 'grote aantallen' inheemse soorten, in welke mate een gebied van sociaal, economisch of cultureel belang moet zijn, wanneer kan worden gesproken van 'unieke' gebieden etcetera. Voor de criteria met betrekking tot soorten geldt in belangrijke mate hetzelfde: de in de lijst gebruikte termen zijn over het algemeen op zichzelf nog rijkelijk vaag. Bovendien is de band met de verplichtingen van de artikelen 7 tot en met 10, hoewel aantoonbaar aanwezig, niet buitengewoon sterk. Artikel 7 vereist inventarisatie 'met name met het oog op' de toepassing van de artikelen 8 tot en met 10, maar bepaalt niet expliciet dat bij het implementeren van die bepalingen de criteria van Bijlage I moeten worden gevolgd. Verder is de lijst zoals gezegd slechts indicatief; er kunnen dus nog andere criteria worden gehanteerd dan die zijn vermeld in Bijlage I. Ten slotte wordt geen onderlinge rangorde aangegeven, zodat verdragspartijen in beginsel zelf kunnen bepalen welke maatstaven het grootste gewicht wordt toegekend. Ook ontbreken een paar voor de hand liggende criteria, zoals zeldzaamheid.

Al met al vertoont de gekozen constructie een duidelijk verschil met de lijst van specifieke gebieden en soorten die in het bijzonder van belang zouden zijn uit een oogpunt van biodiversiteitsbehoud, waarin ontwerp teksten voor het verdrag nog tot in een zeer laat stadium voorzagen. Een dergelijke lijst had, zelfs als ze een niet uitputtend karakter zou hebben gehad en geen harde verplichtingen zou hebben meegebracht om de daarop vermelde soorten en gebieden te behouden, de focus van de inspanningen die onder het verdrag worden ondernomen aanmerkelijk duidelijker hebben kunnen bepalen. Dergelijke constructies zijn bijvoorbeeld bekend van de Wetlandsconventie en het Werelderfgoedverdrag: de bij die verdragen opgenomen lijsten brengen ook geen strikte verplichtingen mee. Wel moet worden bedacht dat het onderwerp van het Biodiversiteitsverdrag een stuk breder is dan dat van de beide genoemde verdragen. Sommige staten zouden hierin misschien het gevaar zien dat soorten of gebieden tegen hun zin op een lijst zouden belanden. Daarnaast zou een dergelijke lijst in de hand kunnen werken dat de aandacht uitsluitend uitgaat naar de onderdelen die op de lijst staan, en de rest van 'de biodiversiteit' uit het zicht verdwijnt. Een zorgvuldige keuze

en duidelijke omschrijving van de criteria voor plaatsing op zo'n lijst, en een goed systeem om de lijst actueel te houden zodat op veranderende omstandigheden kan worden ingespeeld (goede monitoring, participatie) zou de bezwaren hier wellicht deels hebben kunnen ondervangen.

Al met al kan het als een gemis worden gezien dat er geen lijsten zijn opgenomen. Onder de huidige constructie is echter het belang des te groter van een zo duidelijk mogelijke invulling van de criteria die de bijlage geeft. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht welke activiteiten de COP op dit punt heeft ondernomen.

6.2 Rol van beginselen

Uitgaande van de in paragraaf 5.1 genoemde kenmerken van beginselen blijkt in het Biodiversiteitsverdrag zeker een tiental beginselen te ontdekken. Het gaat dan voor het merendeel om beginselen die bekend zijn uit andere documenten: het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel enzovoort figureren op veel plaatsen in het internationale milieurecht, en komen voor in vrijwel alle overzichten van milieurechtelijke beginselen die in de literatuur te vinden zijn. In die zin is er dan ook sprake van normen met een zekere mate van evidentie. De enige norm waarbij dat wat anders ligt is het als laatste genoemde beginsel van het primaat van *in situ*-behoud. Bij dat beginsel zit het vanzelfsprekende echter daarin dat het als uitgangspunt wordt voorondersteld in de opbouw en de bepalingen van het verdrag, met name de artikelen 8 en 9. Dat rechtvaardigt het aanmerken van deze norm als beginsel.

Ook hier geldt ondertussen dat er grote verschillen zijn met de ontwerpverdragsteksten die tijdens de onderhandelingen zijn besproken: tot de laatste concepten aan toe voorzagen die immers in een apart artikel met beginselen waardoor de partijen zich bij implementatie zouden moeten laten leiden. Pas in de definitieve tekst zijn die bepalingen verdwenen. Het opnemen van een dergelijk artikel, vergelijkbaar met artikel 3 van het Klimaatverdrag, zou meer duidelijkheid hebben verschaft over de vraag welke beginselen daarbij een rol zouden moeten spelen, en ook omtrent de vraag wat die rol zou moeten zijn. Daarbij zou naar mijn mening opneming in de hoofdtekst inderdaad de voorkeur verdienen boven opneming in de preambule. Artikel 3 van het Klimaatverdrag maakt immers, hoewel het de aanduiding 'beginselen' draagt, in de formulering duidelijk dat de partijen *verplicht* zijn om zich door de daar genoemde uitgangspunten te laten leiden. Daarmee is onmiskenbaar en juridisch bindend vastgelegd dat met deze uitgangspunten rekening moet worden gehouden. Opvallend is overigens dat het rijtje met beginselen dat in de concepten was opgenomen op bepaalde punten nogal afwijkt van de opsomming die in de vorige paragraaf werd gegeven.

Wat is nu de betekenis van de gevonden beginselen voor de invulling van de verdragsbepalingen? Een uitputtend overzicht valt moeilijk te geven; gedacht kan worden aan de volgende punten.

a. Soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen: Dit beginsel brengt mee dat de bepalingen van het verdrag zodanig moeten worden geïmplementeerd dat geen schade ontstaat aan de biodiversiteit elders. Hieruit zou bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid dat aan de ene kant van de grens maatregelen moeten worden genomen om leefgebieden in stand te houden ten behoeve van een soort of populatie in het buitenland, of dat trek-vogelgebieden of corridors moeten worden beschermd. Op die manier kan het beginsel bijvoorbeeld van invloed zijn op de wijze van invulling van artikel 8, onderdeel

- a. 'Schade aan het milieu over de grens' betekent hier: aantasting van de biodiversiteit buiten de grenzen van de nationale jurisdictie.
- b. *Behoud van biodiversiteit als gemeenschappelijke zorg*: Dit beginsel stelt de legitimiteit van internationale bemoeienis met de 'binnenlandse' biodiversiteit buiten twijfel; het versterkt daarmee bijvoorbeeld de verplichtingen tot samenwerking die het verdrag in diverse bepalingen bevat. Als de uitleg van De Klemm en Kiss en van Birnie en Boyle juist is, betekent het ook dat staten verantwoordelijk zijn voor het behoud van de biodiversiteit *binnen* hun grondgebied. Dit beginsel zou een grond kunnen zijn voor toepassing van biodiversiteitscriteria bij buitenlands beleid (bijvoorbeeld in buitenlandse handel of ontwikkelingshulp).
- c. *Preventiebeginsel*: Dat voorkomen beter is dan genezen geldt ook voor het behoud van de biodiversiteit. Dat betekent dat je niet kunt volstaan met het nemen van maatregelen om met uitsterven bedreigde soorten en populaties te herstellen, maar dat je inderdaad moet anticiperen: zo veel mogelijk proberen om bijvoorbeeld populaties in een 'goede staat van instandhouding' te houden. Alleen letten op soorten die al in de problemen zijn geraakt is dus niet voldoende. Het betekent ook dat monitoring belangrijk is, om vroeg te kunnen ingrijpen, en verder dat beheersplannen moeten worden opgesteld niet alleen voor soorten die dreigen uit te sterven maar ook voor bestanddelen van de biodiversiteit die (nog) in goede conditie zijn.
- d. *Bestrijding aan de bron*: Dit beginsel legt een zekere nadruk op de meer algemene bepalingen zoals artikel 6 en artikel 10, en op de identificatie van processen die schadelijk zijn voor de biodiversiteit: in de meer algemene biodiversiteitsplannen zal zo concreet mogelijk moeten worden aangegeven welke oorzaken van de achteruitgang van de biodiversiteit in kaart zijn gebracht, welke effecten daarvan kunnen worden verwacht en welke maatregelen moeten worden genomen om die effecten te voorkomen. Dat heeft consequenties voor het onderzoek dat moet plaatsvinden (artikel 7, artikel 12) en voor bijvoorbeeld de inrichting van gebieden, corridors (versnippering) en bufferzones (artikel 8 onder a, b, d) maar vereist ook maatregelen tegen verontreiniging door bijvoorbeeld industrie en autoverkeer (klimaatverandering is ook een grote bron van aantasting van de biodiversiteit). Daarmee kan het beginsel ook een rol spelen bij de invulling van deze verplichtingen.
- e. *Voorzorgsbeginsel*: Dat het voorzorgsbeginsel mede ten grondslag ligt aan de formulering van bepaalde artikelen in het verdrag werd al genoemd. Gewezen werd onder andere op artikel 7, waar het gaat om processen waarvan 'waarschijnlijk is' dat ze nadelige gevolgen hebben voor de biodiversiteit. Behalve de al genoemde bepalingen kan de voorzorgsbenadering bijvoorbeeld ook bij de implementatie van artikel 11 worden toegepast, door in het kader van dat artikel ook maatregelen te nemen die mogelijke of dreigende aantasting tegengaan of voorkomen.
- f. *Samenwerkingsbeginsel*: Het samenwerkingsbeginsel en de prominente plaats die het heeft gekregen in artikel 5 brengen mee dat voor een goede uitvoering van het verdrag ook internationale samenwerking vereist kan zijn bij implementatie van andere verplichtingen dan die waarbij dat uitdrukkelijk wordt vermeld (zoals artikel 8 onder m). Zo zal, als het gaat om de instelling van beschermde gebieden, in voorkomende gevallen ook naar de situatie aan de andere kant van de grens moeten worden gekeken (c.q. informatie over de situatie aan deze kant van de grens aan andere landen moeten worden verschaft), en zal moeten worden samengewerkt bij bijvoorbeeld onderzoek naar en monitoring van migrerende soorten (artikel 7). Het beginsel benadrukt ook de

wenselijkheid van het betrekken van anderen bij besluitvorming, zoals de plaatselijke bevolking, bedrijven of niet-gouvernementele organisaties (zie de preambule).

g. *Integratiebeginsel*: Behalve de centrale rol die de nationale plannen van artikel 6 hier kunnen vervullen kan integratie ook gestalte krijgen op meer concrete niveaus; de milieueffectrapportagebepaling van artikel 14 werd al genoemd. Daarnaast kan nog worden gedacht aan artikel 11; zo kunnen de daar bedoelde ‘incentives’ ook betrekking kunnen hebben op andere beleidsterreinen zoals de ruimtelijke ordening, landbouw- en visserijbeleid, industrie, verkeersbeleid, toerisme etcetera (denk aan het stimuleren van bepaalde, extensieve, vormen van landbouw). In het kader van artikel 13 kan worden gedacht aan integratie van biodiversiteitsaspecten in (bijvoorbeeld agrarische) beroepsopleidingen. Uit het beginsel volgt eveneens dat, hoewel artikel 14, eerste lid, zich beperkt tot ‘projecten’ en geen betrekking heeft op meer algemene (beleids)plannen en programma’s, toch ook op algemenere niveaus naar mogelijke nadelige effecten op de biodiversiteit moet worden gekeken (denk aan strategische milieu-beoordeling van plannen).

h. *Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden*: Er is een sterk verband met het samenwerkingsbeginsel. Het strookt zoals gezegd niet met de doelstelling van het verdrag dat het beginsel wordt gebruikt als argument om noodzakelijke maatregelen in ontwikkelingslanden achterwege te laten; de strekking zal eerder moeten zijn dat bij het uitvoeren van die maatregelen en bij het voldoen aan de verplichtingen wordt samengewerkt tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen, waarbij de laatste het voortouw nemen. Het beginsel kan een rol spelen bij de invulling van samenwerkingsverbanden gebaseerd op artikel 5, en bijvoorbeeld (zoals de aanhef al zegt) bij het vormgeven van samenwerking op onderzoeksgebied ingevolge artikel 12.

i. *Intrinsieke waarde*: Het is moeilijk te zeggen in hoeverre de erkenning van de intrinsieke waarde van de diversiteit (in abstracto) gevolgen heeft voor de manier waarop we moeten omgaan met de bestanddelen ervan. Aangenomen kan worden dat die erkenning in ieder geval niet betekent dat planten en dieren, en zelfs soorten, altijd koste wat het kost in stand moeten worden gehouden. Het uitgangspunt van intrinsieke waarde brengt wel mee dat voor het nemen van maatregelen ten behoeve van het behoud van biodiversiteit niet hoeft te worden aangetoond dat met dat behoud een menselijk belang is gediend. Daarnaast is de betekenis dat bij beslissingen waarbij (mogelijk) de belangen van de biodiversiteit en haar bestanddelen in het geding zijn die belangen adequaat en serieus moeten worden meegewogen. Daarmee komt het uitgangspunt van intrinsieke waarde dicht bij het integratiebeginsel te liggen.

j. *Primaat van in situ-behoud*: Er werd al aangegeven dat dit beginsel ten grondslag ligt aan een aantal bepalingen van het verdrag. De betekenis ervan is dat de nadruk moet liggen op het behoud van ecosystemen; die vormen immers de natuurlijke leefomgeving van planten en dieren. Dat accent kan bijvoorbeeld ook worden gelegd in maatregelen ter implementatie van artikel 8 onderdeel k, dus ter bescherming van bedreigde soorten: afhankelijk van de oorzaak van de bedreigde status zal wetgeving vaak het beste (mede) betrekking hebben op het behoud van het ecosysteem waarin de te beschermen soort voorkomt.

Het hierboven gegeven overzicht maakt duidelijk dat de in het Biodiversiteitsverdrag te ontwaren beginselen over het algemeen inderdaad een bepaalde rol kunnen spelen bij het geven van richting aan de verdragsbepalingen, al is dat bij het ene beginsel duidelijker en sterker dan bij het andere. Die functie had duidelijker naar voren

kunnen komen als de beginselen op een meer geordende en overzichtelijke manier in het verdrag waren opgenomen, dat wil zeggen: in de vorm van een artikel waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat de partijen zich bij de uitvoering van de verplichtingen door die beginselen moeten 'laten leiden' of er rekening mee moeten houden. Dat een dergelijke bepaling niet is opgenomen mag worden beschouwd als een gemiste kans. Wat evenwel ook opvalt is dat de beginselen die we hebben opgespoord weliswaar aansluiten bij de doelstelling van behoud van biodiversiteit, maar er feitelijk geen van alle nadere invulling aan geven: zo volgt uit het voorzorgsbeginsel wel dat ook bij mogelijke aantasting van de biodiversiteit moet worden opgetreden, maar onduidelijk blijft wanneer we nu eigenlijk kunnen spreken van een aantasting van 'de biodiversiteit'. Op dit punt verschaffen de gevonden beginselen dus geen duidelijkheid. Het lijkt eerder andersom: de precieze betekenis van de beginselen zal in de praktijk in belangrijke mate afhangen van de invulling die aan de term 'behoud van biodiversiteit' wordt gegeven. In zoverre kaderen de beginselen de bepalingen van het verdrag dus wel ten dele in, maar is er geen sprake van dat de doelstelling van het verdrag door de beginselen wordt geconcretiseerd.

Uitwerking van biodiversiteitsbehoud door de Conferentie van Partijen

1. Inleiding

In hoofdstuk 3 werd de vraag opgeworpen in welke mate het Biodiversiteitsverdrag aan de partijen, die in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de verdragsverplichtingen, sturing geeft omtrent de wijze waarop ze die verplichtingen nader kunnen invullen. Twee aspecten werden daarbij onderscheiden: in de eerste plaats de vraag in hoeverre het verdrag aangeeft hoe de prioriteiten moeten worden gesteld bij het nemen van maatregelen voor het behoud, en in de tweede plaats de vraag in hoeverre in het verdrag beginselen zijn vastgelegd die kunnen fungeren als normatief kader voor de uitwerking van de verplichtingen. Uit het stelsel van het verdrag vloeit echter voort dat ook moet worden gekeken naar de eventuele nadere uitwerking die de Conferentie van Partijen (COP) op de beide genoemde punten heeft gegeven. De Conferentie heeft immers een centrale taak toebedeeld gekregen op het gebied van de invulling van de verdragsbepalingen en het geven van richting aan de nakoming ervan door de partijen.

De COP staat dan ook centraal in dit hoofdstuk. Paragraaf 2 gaat over de vraag hoe de COP de criteria van Bijlage I van het verdrag heeft uitgewerkt, paragraaf 3 over de manier waarop de in het vorige hoofdstuk geïnventariseerde beginselen terugkomen in de activiteiten van de COP. Paragraaf 4 is gewijd aan een ander normatief uitgangspunt, dat niet in het verdrag te vinden is maar niettemin een centrale rol is gaan spelen bij de uitvoering van zijn bepalingen: de ecosysteembenadering. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 5, waarin enkele conclusies zullen worden getrokken.

2. Prioriteiten in de COP-beslissingen

2.1 De Conferentie van Partijen

De Conferentie van Partijen (COP) is het belangrijkste orgaan dat onder het verdrag is ingesteld.³⁴⁷ Algemeen gezegd heeft de Conferentie als taak om bij te dragen aan en toe te zien op de uitvoering van het verdrag, en richting te geven aan de verdere ontwikkeling ervan. Artikel 23, vijfde lid, geeft een aantal meer specifieke taken die de COP toebedeeld heeft gekregen: daaronder zijn het aannemen en het wijzigen van protocollen en bijlagen bij het verdrag, het in ontvangst nemen van de nationale rapportages over de wijze van implementatie die partijen (op grond van artikel 26) moeten inleveren, en elke verdere actie die, in het licht van opgedane ervaringen, nodig is om de doelstellingen van het verdrag te bereiken. Ook in enkele andere artikelen zijn nog aanvullende taken opgenomen, zoals het onderzoeken van aansprakelijkheidskwesties voor schade aan biologische diversiteit (artikel 14, tweede lid).

³⁴⁷ Zie algemeen over de Conferentie Glowka e.a., 1994, p. 111 e.v.

Bijeenkomsten van de COP worden, nadat aanvankelijk een termijn van één jaar werd gehanteerd, sinds 1996 iedere twee jaar gehouden.³⁴⁸ Tijdens de acht reguliere bijeenkomsten die tot nu toe zijn gehouden heeft de COP in totaal 216 beslissingen genomen, sommige meer procedureel, andere meer inhoudelijk van karakter. Van die laatste zijn onder meer de beslissingen van belang die betrekking hebben op de thematische werkprogramma's. In die programma's zijn met betrekking tot verschillende biomen (bossen, binnenwateren, zee- en kustgebieden enzovoort) de principes vastgelegd op basis waarvan maatregelen voor het behoud van de biodiversiteit aldaar zouden moeten worden genomen, en worden verschillende activiteiten geïdentificeerd die op nationaal, regionaal en internationaal niveau kunnen worden ondernomen. Naast de thematische programma's is een groot deel van de COP-beslissingen gewijd aan zogenoemde *cross-cutting issues*, waaronder de toegang tot genetische hulpbronnen en de verdeling van de voordelen die uit het gebruik van dergelijke hulpbronnen kunnen ontstaan ('Access and Benefit Sharing' of kortweg ABS), milieu-effectrapportage, beschermde gebieden en het omgaan met uitheemse soorten.³⁴⁹ In 2002 heeft de COP een Strategisch Plan opgesteld, met als doel het geven van verdere sturing aan de uitvoering van het verdrag op de verschillende niveaus.³⁵⁰ Hierin werd onder meer vastgelegd dat de partijen streven naar een significante reductie van de snelheid waarmee de biodiversiteit op nationaal, regionaal en internationaal niveau verdwijnt in 2010. COP VII stelde een meerjarig werkprogramma op, waarin een aantal prioriteiten voor de COP's tot datzelfde jaar werd vastgelegd.³⁵¹

2.2 Uitwerking van artikel 7 onder a en bijlage I

In hoofdstuk 3 werd het belang geschetst van artikel 7 van het Verdrag en de bijbehorende Bijlage I voor de vraag op welke soorten, ecosystemen en dergelijke het streven naar behoud van de biologische verscheidenheid in de eerste plaats moet zijn gericht. Artikel 7 verplicht er onder meer toe (onder a) om de bestanddelen van de biodiversiteit in kaart te brengen die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik ervan, waarbij aandacht moet worden besteed aan de lijst die in Bijlage I bij het Verdrag is opgenomen. Ook werd al opgemerkt dat deze bepaling en de bijlage op zichzelf nog veel ruimte laten voor nadere invulling, onder meer doordat de lijst slechts een indicatief karakter heeft en veel termen bevat die voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Een meer uniforme uitleg van die termen door de partijen zou die ruimte aanmerkelijk beperken en daarmee een onderling afgestemde toepassing van de verdragsartikelen met betrekking tot behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit kunnen bevorderen. De COP, gesteund door het technische en wetenschappelijke hulporgaan SBSTTA, zou op dat punt een belangrijke rol kunnen vervullen.

Het SBSTTA signaleerde als eerste het belang van een verdere uitwerking van de criteria van Bijlage I, en riep de COP op die uitwerking ter hand te nemen.³⁵² COP II onderschreef de oproep van het SBSTTA, en spoorde de partijen aan om in hun nati-

³⁴⁸ *Rules of Procedure*, regel 4. De procedureregels voor de bijeenkomsten zijn vastgelegd in beslissing I/1 en gewijzigd bij beslissing V/20.

³⁴⁹ Voor een overzicht van de thematische werkprogramma's en de overige onderwerpen zie www.cbd.int/programmes/default.shtml.

³⁵⁰ Beslissing VI/26, bijlage.

³⁵¹ Beslissing VII/31, bijlage I.

³⁵² SBSTTA Aanbeveling I/3, punt 2 (i).

onale rapportages met onderwerpen te komen die met voorrang aangepakt zouden moeten worden, en die in het bijzonder verband zouden moeten houden met bestanddelen van biodiversiteit die worden bedreigd. Vervolgens zou de Uitvoerend Secretaris uit alle nationale rapportages die onderwerpen moeten selecteren die van gemeenschappelijk belang zijn.³⁵³ Tijdens de tweede bijeenkomst van het SBSTTA (in september 1996) werd een werkdocument besproken waarin werd verkend hoe dat orgaan behulpzaam zou kunnen zijn bij het invullen van de verplichtingen op grond van artikel 7.³⁵⁴ Met betrekking tot Bijlage I en de daarin genoemde criteria werd daarbij geconstateerd dat die nogal veel ruimte laten voor verschillen in interpretatie. Het document zegt daarover:

These indicative guidelines, however, do not provide much by way of guidance in that they use terms that do not have well-accepted meanings or that are open to extremely broad interpretation. They thus do not necessarily help the Parties in developing their own priorities in a manner that also supports the aims of the Convention.

There appears, therefore, to be a need for more specific guidance to enable the Parties to develop their priorities for identification, monitoring and assessment.³⁵⁵

En even verderop:

Annex I provides some guidance in deciding which aspects of biological diversity should be considered important, but still sets out an extremely wide range of components to be considered. Moreover, several of the terms used in the Annex do not have settled meanings. The SBSTTA may wish to provide some further interpretation of Annex I. Individual Parties are likely to need to determine their own priorities, both sectorial (which aspects of biological diversity to concentrate on) and geographic (which parts of the country are of highest priority), for assessing biological diversity within the general framework provided by Article 7 and Annex I. The SBSTTA may wish to provide some guidelines to the COP on setting these priorities.³⁵⁶

Vervolgens geeft het werkdocument interpretaties van de verschillende criteria die in Bijlage I worden genoemd: hoge mate van diversiteit, endemische/bedreigde soorten, wildernis, representativiteit, uniciteit enzovoorts. Daarbij wordt aangegeven op welke verschillende manieren een term kan worden geïnterpreteerd, en welke problemen zich daarbij kunnen voordoen. Bij de uitleg van de term 'uniek' wordt bijvoorbeeld aangetekend dat

[t]he identification of unique ecosystems or habitats requires careful considerations of scale. This is because the more detailed a classification system (i.e., the more fine-scaled), the more likely a given area of ecosystem or habitat is to be different from

³⁵³ Beslissing II/8, punt 6 (i) en (ii).

³⁵⁴ UNEP/CBD/SBSTTA/2/3.

³⁵⁵ UNEP/CBD/SBSTTA/2/3, punten 9-10.

³⁵⁶ UNEP/CBD/SBSTTA/2/3, punt 13.

any other in its physical and biotic characteristics, and therefore to be classifiable as unique.³⁵⁷

Helaas is echter van dit deel van het werkdokument maar weinig terug te vinden in de aanbevelingen die het SBSTTA na zijn tweede sessie aan de COP heeft gedaan. Het SBSTTA concludeert wel dat uitwerking en verdere interpretatie van de termen in Bijlage I, zoals in het werkdokument te vinden, 'ook belangrijk' is, maar de daarin gegeven uitleg wordt niet expliciet onderschreven.³⁵⁸ Wel is de inhoud van het document vrijwel woordelijk overgenomen in een notitie van het secretariaat aan de COP, die vervolgens het SBSTTA verzocht op basis van de in die notitie gehanteerde terminologie richtlijnen op te stellen voor de nationale invulling van Bijlage I, door middel van de thematische werkzaamheden van het SBSTTA met betrekking tot verschillende typen ecosystemen.³⁵⁹ Daarmee werd enerzijds duidelijk gemaakt dat de invulling van de criteria in de bijlage primair een nationale zaak is (wat overigens ook al naar voren komt in de aangehaalde passages uit het hiervoor genoemde SBSTTA-werkdocument). Anderzijds is het waarschijnlijk deze verwijzing naar de 'thematische werkzaamheden met betrekking tot ecosystemen' geweest die ertoe heeft geleid dat sindsdien de betekenis van Bijlage I niet meer als afzonderlijk, zelfstandig onderwerp op de agenda's van SBSTTA en COP is verschenen, maar aan de orde is gekomen in de thematische werkprogramma's voor de verschillende typen ecosystemen.

In verschillende thematische werkprogramma's wordt verwezen naar de criteria van Bijlage I. Het belangrijkste voorbeeld is het werkprogramma over binnenwateren en de systemen waartoe ze behoren,³⁶⁰ dat onder meer zegt dat beoordeling en inventarisatie moet plaatsvinden van aangetaste watersystemen én de systemen genoemd in Bijlage I bij het Verdrag.³⁶¹ De uitwerking van Bijlage I is bij het SBSTTA met name in het kader van dit type ecosysteem aan de orde gekomen, zoals blijkt uit de agenda van de derde bijeenkomst van het SBSTTA,³⁶² en ook latere bespreking van de Bijlage I-criteria is in hoofdzaak toegespitst op dit type ecosysteem.³⁶³ Gaandeweg is daarbij steeds meer aansluiting gezocht bij de criteria die in het kader van de Wetlandsconventie worden gehanteerd. Wanneer een beroep wordt gedaan op financiële bijstand voor behoud van biodiversiteit in binnenwatersystemen en daarbij ecosystemen

³⁵⁷ UNEP/CBD/SBSTTA/2/3, punt 22.

³⁵⁸ Aanbeveling II/1, punt 22 (v). De punten die 'ook belangrijk' ('also important') zijn, zijn minder belangrijk dan de punten die zijn aangemerkt als 'taken met prioriteit' ('priority tasks'). Onder die laatste vallen zaken als het opbouwen van capaciteit, het versterken van instituties en financiering ten behoeve van monitoring en assessment in ontwikkelingslanden, de ontwikkeling van het clearing house mechanisme, en de ontwikkeling van indices ten behoeve van nationale rapportages (punt 20, onderdelen (i), (ii) en (v)). Overigens beveelt de SBSTTA wel aan om de Uitvoerend Secretaris te vragen een 'guideline report' op te stellen ten behoeve van de partijen, dat onder andere zou moeten voorzien in 'definities en verheldering van termen en aanbevelingen voor harmonisering'; hoewel dat niet met zoveel woorden wordt gezegd zou het hier ook om de termen in Bijlage I kunnen gaan. De COP heeft echter niet expliciet een dergelijke instructie voor de Uitvoerend Secretaris in Beslissing III/10 opgenomen.

³⁵⁹ UNEP/CBD/COP/3/12; COP-beslissing III/10.

³⁶⁰ Beslissing IV/4, bijlage; herzien tijdens COP 8 (zie beslissing VIII/4).

³⁶¹ Beslissing VIII/4, bijlage, doelstelling 3.2, onder (a).

³⁶² UNEP/CBD/SBSTTA/3/1, punt 7.1.

³⁶³ Vgl. UNEP/CBD/SBSTTA/3/7 en Aanbeveling III/1 B.

in kaart worden gebracht die beantwoorden aan de criteria van Bijlage I, moet rekening worden gehouden met de maatstaven die gelden voor de aanwijzing van wetlands van internationale betekenis onder de Wetlandsconventie.³⁶⁴ Hiermee wordt een koppeling aangebracht tussen Bijlage I en de criteria van deze conventie, en zo worden in feite de categorieën van Bijlage I voor het specifieke terrein van de wetlands een beetje concreter ingevuld. Ook wordt aangedrongen op samenwerking tussen de Uitvoerend Secretaris en de Wetlandsconventie bij het opstellen van lijsten volgens artikel 7 onder (a) en Bijlage I. Het doel daarvan is het nader is tot elkaar brengen van criteria en classificaties onder de beide verdragen. Uiteindelijk heeft deze manier van werken geleid tot het systematisch tegen elkaar afzetten van de criteria van Bijlage I en de maatstaven die in het kader van de Wetlandsconventie zijn opgesteld, waarbij werd geprobeerd de criteria zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten.³⁶⁵ Door dergelijke verwijzingen naar werk van zusterorganisaties krijgt de nadere invulling van Bijlage I, en daarmee ook van artikel 7, voor het specifieke gebied van binnenwatersystemen stukje bij beetje gestalte.

Ook werkprogramma's op andere deelgebieden verwijzen naar de criteria van Bijlage I; dat is bijvoorbeeld het geval bij het programma over agrarische biodiversiteit. Een nadere invulling van die categorieën wordt daar echter niet gegeven.³⁶⁶ Het werkprogramma voor woestijnen en andere droge gebieden verwijst eveneens, voor de identificatie van specifieke gebieden die hetzij een bijzondere waarde voor de biologische diversiteit vertegenwoordigen, hetzij in het bijzonder worden bedreigd, naar de Bijlage I-criteria, waarbij endemische soorten met name worden genoemd.³⁶⁷ Net als bij de binnenwateren wordt ook hier aangedrongen op coördinatie tussen verschillende organisaties, in dit geval met name met het secretariaat van het Woestijnverdrag van de Verenigde Naties (*United Nations Convention to Combat Desertification of UNCCD*). De afstemming is op deze punten echter minder goed van de grond gekomen dan bij de wetlands, hoewel ook hier sprake is van een gemeenschappelijk werkprogramma van het Biodiversiteitsverdrag en de UNCCD.³⁶⁸

Met betrekking tot één van de in bijlage I genoemde termen bevatten de COP-beslissingen wél aanwijzingen over nadere invulling. Het gaat om de term 'bedreigd', een term die behalve in Bijlage I ook voorkomt in artikel 8 onder (f), waar wordt aangedrongen op het bevorderen van herstel van bedreigde soorten, en in artikel 8 onder (k), over de wettelijke bescherming van bedreigde soorten en populaties. Een definitie van de term wordt niet gegeven; wel wordt voor de invulling ervan op een aantal plaatsen verwezen naar de Rode Lijsten van de IUCN. Ook de criteria en aanbevelingen die de IUCN heeft opgesteld voor het beoordelen van soorten en populaties als 'bedreigd' worden onder de aandacht van de partijen gebracht.³⁶⁹ Die verwijzingen

³⁶⁴ Beslissing IV/4, punt 7 onder (a). Ook in het werkplan voor biodiversiteit in binnenwaterecosystemen dat is opgenomen als bijlage bij Beslissing IV/4 wordt naar Bijlage I bij het Verdrag verwezen; assessment moet vooral plaatsvinden in die ecosystemen die als belangrijk kunnen worden aangemerkt op basis van de in Bijlage I genoemde criteria (punt 9 (e) iv).

³⁶⁵ UNEP/CBD/SBSTTA/8/inf/4 en UNEP/CBD/SBSTTA/8/8/Add.4

³⁶⁶ Beslissing V/5, bijlage onderdeel B, onder andere punt 1.4.

³⁶⁷ Bijlage bij Beslissing V/23.

³⁶⁸ Zie UNEP/CBD/COP/5/INF/15 en UNEP/CBD/COP/7/INF/28.

³⁶⁹ Beslissing VI/7, bijlage 2 en VII/4 (herzien werkprogramma voor biodiversiteit in binnenwateren), punt 1.3.4 en 3.2.12.; verder beslissing VII/28, bijlage (werkprogramma beschermde gebieden), punt 1.1.2. Zie voor Rode Lijst en de criteria die IUCN hanteert bij de samenstelling ervan

hebben echter geen algemeen karakter. Behalve in het verdrag wordt ook in veel beslissingen van de COP de mate waarin een soort bedreigd is als maatstaf gebruikt.

Met betrekking tot de thematische werkprogramma's kan nog worden opgemerkt dat de daarin opgenomen activiteiten voor het merendeel in algemene termen zijn omschreven, en dat er veelal wordt benadrukt dat het vooral de partijen zelf zijn die binnen die programma's de prioriteiten moeten stellen.³⁷⁰ Regelmatig wordt verwezen naar de criteria van Bijlage I, waarbij soms specifieke accenten worden gelegd en aanvullende maatstaven worden gesuggereerd.³⁷¹ Ook bij dergelijke verwijzingen wordt echter steeds duidelijk aangetekend dat de uiteindelijke beslissing omtrent het stellen van prioriteiten bij de partijen zelf ligt.

Behalve in de thematische werkprogramma's wordt soms ook in andere beslissingen van de COP verwezen naar de maatstaven van Bijlage I. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de richtlijnen voor het opnemen van biodiversiteitsaspecten bij milieu-effectrapportage of strategische milieubeoordeling, waarin voor de vraag of voor een project dat mogelijk gevolgen voor een ecosysteem heeft een milieueffectrapportage moet plaatsvinden onder meer wordt verwezen naar de criteria genoemd in Bijlage I (hoewel die bijlage niet expliciet wordt genoemd).³⁷² Ook daar vindt echter geen nadere uitwerking of invulling plaats, en wordt aangegeven dat de criteria op nationaal niveau moeten worden uitgewerkt. Hoewel dus het belang erkend wordt van uitwerking van artikel 7 en Bijlage I, heeft die uitwerking geen stelselmatige aandacht gekregen bij de besluitvorming van de COP.

2.3 *Indicatoren*

Een onderwerp dat bij de bespreking van artikel 7 wél min of meer stelselmatig is uitgewerkt is de ontwikkeling van indicatoren. Indicatoren zijn kengetallen die informatie over de verschillende aspecten van de biologische diversiteit in één getal weergeven. Dergelijke getallen hebben dus niet zo zeer betrekking op de vraag welke bestanddelen van de biodiversiteit nu precies van belang zijn voor het behoud ervan, maar zijn bedoeld om informatie te geven over de toestand van 'de biodiversiteit' als zodanig, en over veranderingen die zich daarin voordoen.³⁷³ Wanneer er tussen de

www.iucnredlist.org.

³⁷⁰ Zie bijvoorbeeld VI/22, punt 11: 'Recognizes that Parties should implement the expanded programme of work on forest biological diversity in the context of their national priorities and needs.' en punt 14: 'Recognizes that all the activities in the work programme are important, though not equally for all Parties, and as a package of mainly nationally prioritized activities, will contribute significantly to advancing the Convention's objectives [...]'.
³⁷¹ Bijvoorbeeld beslissing VII/28, paragraaf 1.1.5: 'National plans should also be developed to provide interim measures to protect highly threatened or highly valued areas wherever this is necessary. Gap analyses should take into account Annex I of the Convention on Biological Diversity and other relevant criteria such as irreplaceability of target biodiversity components, minimum effective size and viability requirements, species migration requirements, integrity, ecological processes and ecosystem services.' Verder bijvoorbeeld het werkprogramma voor droge gebieden (V/23, bijlage II activiteit 2): 'Identification of specific areas within dry and sub-humid lands of particular value for biological diversity and/or under particular threat, such as, inter alia, endemic species and low lying wetlands, with reference to the criteria in Annex I to the Convention on Biological Diversity.'

³⁷² Beslissing VI/7 (bijlage), appendix 2; zie ook beslissing VIII/28.
³⁷³ Vgl. UNEP/CBD/SBSTTA/5/12, p. 4 en UNEP/CBD/COP/3/13, bijlage II.

partijen afspraken worden gemaakt over standaardisering van indicatoren heeft dat tot gevolg dat trends in verschillende landen onderling kunnen worden vergeleken, zodat eventueel conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het beleid.

Al in een vroeg stadium zette de COP de ontwikkeling van indicatoren op de agenda. De voornaamste reden daarvoor was dat daarmee een bijdrage zou kunnen worden geleverd aan manieren om de effectiviteit te kunnen bepalen van maatregelen voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit.³⁷⁴ Daarbij speelde ook een rol dat het simpelweg onbegonnen werk is om voor alle elementen van de biodiversiteit gegevens te verzamelen en trends bij te houden. Gebruik van indicatoren vormt, aldus de Conferentie, een efficiënt alternatief.³⁷⁵ De ontwikkeling van indicatoren werd als prioriteit aangemerkt.³⁷⁶ Er werd een benadering langs twee sporen voorgesteld: op korte termijn moest de aandacht uitgaan naar sectoren en bestanddelen van de biodiversiteit waarover al het een en ander bekend was, op de langere termijn moest de nadruk liggen op programma's voor verder onderzoek met betrekking tot aspecten waarover kennis nog grotendeels ontbrak.³⁷⁷ Ook werd gesproken over het ontwikkelen van indicatoren die met name zouden kunnen worden gebruikt bij het opstellen van nationale rapportages.³⁷⁸ De COP onderschreef verder de visie van het SBSTTA dat indicatoren in eerste instantie vooral nuttig zouden kunnen zijn als hulpmiddel bij het ondersteunen van beleidsbeslissingen op lokaal en nationaal niveau, maar ook bij het beoordelen van de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag.³⁷⁹ Daarmee werd overigens bedoeld op implementatie van het verdrag door de partijen gezamenlijk: het was niet de bedoeling dat uitkomsten van evaluaties met betrekking tot individuele partijen zouden worden gebruikt om een oordeel te geven over welke landen adequate maatregelen hadden genomen en welke niet.

De Conferentie stelde een werkprogramma op met betrekking tot indicatoren, en een speciaal ingestelde werkgroep van deskundigen formuleerde een kader voor de verdere ontwikkeling op nationaal niveau van indicatoren, dat vervolgens door de COP werd overgenomen.³⁸⁰ COP VII bereikte overeenstemming over een aantal indicatoren om te kunnen bepalen welke vooruitgang op mondiaal niveau werd geboekt bij het streven naar het verminderen van de achteruitgang van biodiversiteit vóór 2010, wat de centrale doelstelling is van het in 2002 vastgestelde Strategisch Plan.³⁸¹ Verder werd er een procedure vastgelegd voor het verder ontwikkelen

³⁷⁴ Beslissing II/8, paragraaf 2, waarin de SBSTTA-aanbeveling hierover (I/3, par. 4) werd onderschreven.

³⁷⁵ Beslissing II/8.

³⁷⁶ Uiteraard werd in andere verbanden en organisaties al wel met indicatoren gewerkt, die allemaal zo hun voor- en nadelen hadden; zie voor een overzicht UNEP/CBD/COP/3/13.

³⁷⁷ Beslissing III/10, paragrafen 1 en 3; SBSTTA aanbeveling II/1 punt 9.

³⁷⁸ SBSTTA-aanbeveling II/1, par. 7. Dergelijke indicatoren moeten volgens de aanbeveling eenvoudig toepasbaar zijn en geschikt voor gebruik bij het opstellen van beleid, en de nadruk moet liggen op indicatoren waarvan al bekend is dat ze goed werken.

³⁷⁹ Beslissing IV/1 A, par. 3-4; SBSTTA-aanbeveling III/5, par. 2-3.

³⁸⁰ Beslissing VII/7, punt 8; zie ook beslissing VII/8.

³⁸¹ De centrale doelstelling van het Strategisch Plan is 'to effectively halt the loss of biodiversity so as to secure the continuity of its beneficial uses through the conservation and sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of benefits arising from the use of genetic resources'. Dat komt dus in grote lijnen overeen met de doelstellingen van het verdrag, zij het dat het iets minder ambitieus is geformuleerd. 'Loss of biodiversity' wordt in dit verband opgevat als

en beoordelen van indicatoren.³⁸² Er werd bij aangetekend dat de indicatoren niet mogen worden gebruikt voor beoordeling van de implementatie van het verdrag in individuele landen, alleen in algemene zin.³⁸³ Als indicatoren werden onder meer aange-merkt de oppervlakte van beschermde gebieden, verandering in de status van bedreigde soorten, trends in abundantie en verspreiding van bepaalde specifieke soorten, en omvang van bepaalde typen ecosystemen of habitattypen.³⁸⁴ Onderscheid wordt gemaakt tussen indicatoren die direct kunnen worden gebruikt, die na aanvullend testen kunnen worden gebruikt en waarvoor nog meer onderzoek nodig is. Sommige van de indicatoren die volgens deze beslissing in kaart zijn gebracht zijn onder meer gebruikt voor de *Global Biodiversity Outlook 2*.³⁸⁵

De indicatoren die in het kader van het Biodiversiteitsverdrag door de COP zijn gekozen geven niet aan hoe groot 'de' biodiversiteit is, maar maken vergelijking mogelijk tussen een gekozen 'oorspronkelijke' situatie (met zo natuurlijk mogelijke omstandigheden) en de situatie op een bepaald moment. Op die manier kunnen verbeteringen en verslechtingen in de natuurlijke omgeving in kaart worden gebracht. Gebruikmakend van indicatoren is het daarnaast mogelijk om de effecten te berekenen van bepaalde maatregelen op de toestand van de biodiversiteit (zoals weergegeven door één of meer indicatoren). In een technische studie door het Milieu- en Natuur Planbureau ten behoeve van de *Global Biodiversity Outlook 2* werd zo de invloed op de biologische diversiteit berekend van onder meer het overstappen op duurzame vleesproductie, het nemen van maatregelen tegen klimaatverandering en het verlichten van de ergste armoede.³⁸⁶

Daarmee kunnen de indicatoren die de COP heeft opgesteld voor het voldoen aan de doelstellingen van het Strategisch Plan een belangrijke rol spelen bij het operationaliseren van het streven naar behoud van biodiversiteit. Ze helpen inzichtelijk te maken welke manier van uitvoering geven aan de verdragsverplichtingen welke effecten heeft op de biodiversiteit, zoals weergegeven door de betrokken indicator. Als overeenstemming bestaat over de in een bepaalde situatie te hanteren indicatoren, kan dus in beginsel worden bepaald welke maatregelen in die specifieke context goed zijn voor 'de biodiversiteit'. Daarmee kan dat begrip voor dat concrete geval een duidelijkere (zelfs kwantitatieve) invulling krijgen.

'the long-term or permanent qualitative or quantitative reduction in components of biodiversity and their potential to provide goods and services, to be measured at global, regional and national levels' (beslissing VII/30, paragraaf 2). Die hier genoemde indicatoren hebben klaarblijkelijk betrekking op de toestand van 'de biologische diversiteit' als zodanig, en niet zozeer op bijvoorbeeld de aan biologische hulpbronnen te ontleen voordelen of de verdeling daarvan.

³⁸² Beslissing VII/30.

³⁸³ Ook met betrekking tot indicatoren voor de toestand van de biodiversiteit op lokaal niveau werd opgemerkt dat '[t]heir goal is to provide useful feedback to management, rather than to fulfil national monitoring and reporting requirements' (beslissing VII/11, paragraaf 11).

³⁸⁴ Zie beslissingen VII/30 en VIII/15, en CBD Secretariaat/MNP, 2007, p. 13.

³⁸⁵ Over de achtergrond van de door de COP gekozen indicatoren zie CBD Secretariat/MNP, 2007, p. 16-17 en 21 e.v. In CBD Secretariat/MNP, 2007 wordt hoofdzakelijk de gemiddelde soortabundantie gebruikt als indicator; deze is nauw verwant aan de EKI (zie p. 23).

³⁸⁶ CBD Secretariat/MNP, 2007.

3. Beginselen in de COP-beslissingen

De nadruk die in het stelsel van het Biodiversiteitsverdrag wordt gelegd op de verantwoordelijkheden van partijen op nationaal niveau en de mate waarin de diversiteit (en de context waarbinnen het behoud daarvan gestalte moet krijgen) van plaats tot plaats verschillen brengen mee dat harde en gedetailleerde voorschriften die tegelijkertijd overal op dezelfde manier kunnen worden toegepast moeilijk te geven zijn. In de beslissingen van de COP treffen we dergelijke regels dan ook vrijwel niet aan: die beslissingen hebben, voor zover ze niet het functioneren van het verdrag en de daaraan verbonden organen zelf betreffen, veelal het karakter van richtlijnen of uitgangspunten die zich niet goed lenen voor concrete toepassing. Dat komt vaak tot uitdrukking in de manier waarop de betrokken normen worden aangeduid: in de beslissingen zijn verschillende opsommingen van ‘beginselen’, ‘richtlijnen’ en dergelijke te vinden.³⁸⁷ De werkprogramma’s openen vaak met een overzicht van ‘basic principles’, en ook de ecosysteembenadering (zie hierna) is in beginselen vastgelegd.

De beginselen die in het verdrag tot uitdrukking komen voor een groot deel terug in de beslissingen van de COP, zoals blijkt uit het volgende overzicht.

a. Soevereiniteit van staten over hun natuurlijke hulpbronnen

Het beginsel van soevereiniteit van staten over hun hulpbronnen en van hun verantwoordelijkheid om schade aan het milieu buiten hun grondgebied te voorkomen is vervat in artikel 3 van het Verdrag. In een aantal beslissingen wordt naar dat artikel verwezen, waarbij de ene keer de nadruk ligt op de soevereiniteit en de andere keer op de verantwoordelijkheid. Wat dit laatste betreft bevat beslissing VI/11 (waarin wordt gevraagd om instelling van een werkgroep voor onderzoek naar aansprakelijkheidskwesties) een verwijzing naar voorzorgsmaatregelen ‘on the basis of the responsibility recognized under Article 3 of the Convention’. De *Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species* verwijzen ook naar de verantwoordelijkheid van artikel 3; die verantwoordelijkheid wordt uitgewerkt voor de context van uitheemse soorten.³⁸⁸ Ook verschillende van de thematische werkprogramma’s bevatten verwijzingen naar dit beginsel.³⁸⁹

Het soevereiniteitsaspect komt met name aan de orde in de uitwerking van artikel 15, dat in het eerste lid nogmaals een erkenning bevat van de soevereiniteit van staten over hun natuurlijke hulpbronnen, en dat specifiek is toegesneden op genetisch materiaal. Ter uitwerking van dat artikel heeft de COP in haar zesde zitting de *Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits*

³⁸⁷ Bijvoorbeeld de *Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species* (beslissing VI/23, bijlage), de *Akwé on Voluntary Guidelines on Social, Economic and Environmental Impact Assessment*, de *Addis Abeba Principles and Guidelines for Sustainable Use*, en de *Bonn Guidelines on Access and Benefit-Sharing*.

³⁸⁸ Beginsel 4 bepaalt onder meer: ‘1. In the context of invasive alien species, States should recognize the risk that activities within their jurisdiction or control may pose to other States as a potential source of invasive alien species, and should take appropriate individual and cooperative actions to minimize that risk, including the provision of any available information on invasive behaviour or invasive potential of a species.’

³⁸⁹ Zo bijvoorbeeld het werkprogramma over zee- en kustecosystemen (beslissing VII/5, onderdeel 56), het werkprogramma over bossen (beslissing VI/22, overweging 10) en het werkprogramma over bergecosystemen (VII/27, onderdeel 2).

Arising Out of their Utilization opgesteld.³⁹⁰ Van partijen wordt gevraagd om de richtlijnen te gebruiken wanneer ze wettelijke of andere maatregelen nemen betreffende toegang tot genetische hulpbronnen en verdeling van de opbrengsten. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de richtlijnen verder worden ontwikkeld. Beslissing VI/24 merkt de richtlijnen dan ook aan als ‘a useful first step of an evolutionary process in the implementation of relevant provisions of the Convention related to access to genetic resources and benefit-sharing’, en besluit de uitvoering van de richtlijnen te volgen en na te denken over ‘the need for their further refinement’.³⁹¹ Niettemin beslaan de richtlijnen zeventien bladzijden, waarin vrij gedetailleerd wordt beschreven op welke wijze toegang en verdeling zouden moeten worden ingevuld. Het betreft daarbij zowel meer procedurele vereisten als normen met een meer inhoudelijk karakter. Zo wordt onder meer het vereiste van *prior informed consent* als uitgangspunt genomen, en wordt uitgebreid aangegeven hoe dat uitgangspunt gestalte moet krijgen in de praktijk.³⁹² Vooropgesteld is evenwel dat de toepassing van de richtlijnen niet af kan doen aan de soevereine rechten van staten met betrekking tot hun natuurlijke hulpbronnen.³⁹³

COP VII ging een stap verder. Op deze bijeenkomst werd de basis gelegd voor een ‘*International regime on access to genetic resources and benefit-sharing*’, door een werkgroep te belasten met de taak om onderhandelingen te starten over een dergelijk regime. Dat regime zou moeten bestaan uit ‘one or more instruments within a set of principles, norms, rules and decision-making procedures, legally-binding and/or non-binding’,³⁹⁴ en het zou deels gebaseerd moeten zijn op de *Bonn Guidelines* maar ook op diverse andere reeds bestaande instrumenten. Op COP VIII is een ontwerp-tekst voor een dergelijk regime gepresenteerd.³⁹⁵ Het lijkt denkbaar dat een en ander uiteindelijk resulteert in een nieuw protocol onder het Biodiversiteitsverdrag.

b. Behoud van biodiversiteit als gemeenschappelijke zorg van de mensheid

Hoewel het uitgangspunt dat behoud van biodiversiteit een gemeenschappelijke zorg van de mensheid vormt voorkomt in de preambule bij het verdrag, wordt er in de COP-beslissingen slechts één keer naar ‘gemeenschappelijke zorg’ verwezen, en die verwijzing heeft geen betrekking op het behoud van biodiversiteit als zodanig. Beslissing V/10, over een *Global Strategy for Plant Conservation*, opent met de erkenning dat plantendiversiteit een gemeenschappelijke zorg van de mensheid is, en een essentiële hulpbron voor de aarde.³⁹⁶ Verder is de gemeenschappelijke zorg-gedachte afwezig in

³⁹⁰ Beslissing VI/24.

³⁹¹ Beslissing VI/24, overweging 6–7.

³⁹² Beslissing VI/24 onderdeel A onder IV, sub C.

³⁹³ Beslissing VI/24 onderdeel A onder I, sub A, alinea 4. Beslissing VII/19 benadrukt nog eens dat de richtlijnen een vrijwillig karakter hebben.

³⁹⁴ Terms Of Reference For The Ad Hoc Open-Ended Working Group On Access And Benefit-Sharing, beslissing VII/19 D, bijlage.

³⁹⁵ Beslissing VIII/4 A, bijlage.

³⁹⁶ COP beslissing V/10, Preamble; Zie ook het door het Secretariaat uitgebrachte ‘Handbook of the Convention on Biological Diversity’, 2005 (hierna ‘het Handboek’), p. 604. Het Handboek is raadpleegbaar via www.cbd.int. Overigens meldt het Handboek dat, hoewel verschillende beslissingen verwijzen naar de preambule, de COP zich nog niet expliciet met de preambule heeft beziggehouden.

de COP-beslissingen: er wordt niet naar verwezen, en er heeft geen verdere uitwerking van plaatsgevonden.

c. Preventiebeginsel

Het belang van preventie oftewel voorkoming van aantasting van biodiversiteit komt op een aantal plaatsen terug in de COP-beslissingen, bijvoorbeeld in de Richtinggevende Beginselen met betrekking tot schadelijke uitheemse dier- en plantensoorten (*'Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats and Species'*),³⁹⁷ die als doel hebben de verspreiding en nadelige effecten van dergelijke uitheemse soorten tot een minimum te beperken.³⁹⁸ Beginsel 2 spreekt van een 'hiërarchische' benadering in drie stappen, waarbij preventie de voorkeur verdient omdat het over het algemeen veel kosteneffectiever is, en beter vanuit milieuoogpunt. Als er niettemin een schadelijke uitheemse soort is binnengekomen is van groot belang die soort snel op te sporen en (meestal) uit te roeien. Is dat niet haalbaar dan is beheersing aangewezen, door het beperkt houden van het verspreidingsgebied (waar mogelijk), het beperkt houden van het aantal exemplaren en het beperken van de schade die ze kunnen veroorzaken.³⁹⁹ Bij het nemen van maatregelen moet worden uitgegaan van de voorzorgsbenadering: gebrek aan zekerheid over de gevolgen van het verschijnen van uitheemse soorten mag geen reden zijn om geen maatregelen te nemen (beginsel 1).⁴⁰⁰ Op andere plaatsen wordt het voorkomen van aantasting wel genoemd, maar wordt er niet een uitdrukkelijke voorkeur voor uitgesproken.

Voorts wordt op een enkele plaats nog een verplichting opgenomen tot voorkoming van bijvoorbeeld schadelijke effecten. Een sprekend voorbeeld is artikel 16 van het Bioveiligheidsprotocol, dat gaat over het beheersen van risico's ('risk management'). Het tweede lid van artikel 16 bepaalt dat op risicobeoordeling gebaseerde maatregelen moeten worden opgelegd voorzover ze nodig zijn om nadelige effecten op het behoud en duurzaam gebruik van de biodiversiteit te voorkomen. Ook komt de verplichting voor om schadelijke effecten te voorkomen 'waar passend en praktisch'.⁴⁰¹

d. Bestrijding aan de bron

Expliciete verwijzingen naar dit beginsel zijn niet in de COP-beslissingen of in de relevante SBSTTA-aanbevelingen opgenomen. Wat de uitwerking betreft is het zoals gezegd moeilijk om te onderscheiden tussen het preventie- en het bronbeginsel; effectieve bestrijding van aantasting aan de bron resulteert idealiter in het voorkomen van die aantasting (en daarmee in preventie).

³⁹⁷ Beslissing VI/23. Over de status van deze beslissing zie het Handboek, p. 133.

³⁹⁸ Hieronder wordt in beslissing VI/23 verstaan: (i) "alien species" refers to a species, subspecies or lower taxon, introduced outside its natural past or present distribution; includes any part, gametes, seeds, eggs, or propagules of such species that might survive and subsequently reproduce; (ii) "invasive alien species" means an alien species whose introduction and/or spread threaten biological diversity'.

³⁹⁹ Beginselen 14 en 15.

⁴⁰⁰ Dat blijkt ook uit de definitie van 'invasive species': uitheems en *mogelijk* schadelijk.

⁴⁰¹ Beslissing II/10, bijlage I onder (ii).

e. Voorzorgsbeginsel

Met betrekking tot dit beginsel is met name van belang het al vaker genoemde Bioveiligheidsprotocol (protocol van Cartagena), dat in het kader van de COP tot stand kwam. Zo omzichtig als het verdrag verwijst naar het voorzorgsbeginsel, zo prominent is de plaats die in het protocol voor het beginsel is ingeruimd. Artikel 1 van het protocol verwoordt zijn doelstelling als volgt:

In accordance with the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, the objective of this Protocol is to contribute to ensuring an adequate level of protection in the field of the safe transfer, handling and use of living modified organisms resulting from modern biotechnology that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, and specifically focusing on transboundary movements.

In verschillende andere bepalingen van het protocol wordt het voorzorgsbeginsel uitgewerkt.⁴⁰²

Ook elders in de COP-beslissingen wordt veelvuldig naar het voorzorgsbeginsel verwezen, met betrekking tot uiteenlopende onderwerpen. Voorzorg wordt met name belangrijk gevonden wanneer het gaat om zaken die uitheemse soorten betreffen.⁴⁰³ Het voorzorgsbeginsel wordt verder nog genoemd in de context van het broeikaseffect en de gevolgen van de gestegen zeewatertemperatuur op koraalriffen⁴⁰⁴ en de mariene biodiversiteit in het algemeen.⁴⁰⁵ De op artikel 11 van het verdrag geba-

⁴⁰² De prominente rol van het voorzorgsbeginsel vloeit voort uit de wat weifelende houding ten opzichte van biotechnologie die in de opzet en de doelstelling van het protocol valt te ontdekken. Zo bevat de preambule de constatering dat biotechnologie een stormachtige ontwikkeling heeft doorgemaakt, en dat er sprake is van een groeiende bezorgdheid bij het publiek omtrent de risico's die biotechnologie kan opleveren voor het milieu en de gezondheid. Verder wordt erkend dat biotechnologie van grote betekenis kan zijn voor de mens, mits haar ontwikkeling en gebruik worden omgeven door de nodige veiligheidsmaatregelen. Een gemeenschappelijke procedure voor het grensoverschrijdend vervoer van genetisch gemodificeerde organismen en voor de uitwisseling van informatie erover maakt vervoer van en handel in producten van biotechnologie eenvoudiger, maar tegelijkertijd wil men de risico's, die voor een groot deel nog onbekend zijn, zo klein mogelijk houden. Illustratief is artikel 2, dat een algemene verplichting voor partijen bevat om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling, het vervoer en gebruik van genetisch gemodificeerde organismen zodanig plaatsvindt dat de risico's voor de biodiversiteit en de risico's voor de menselijke gezondheid worden voorkomen of beperkt (een soort zorgplichtbepaling dus).

⁴⁰³ Onder meer beslissing IV/1 C; beslissing V/8, paragraaf 8 en de bijbehorende interim leidende beginselen: leidend beginsel 1 zegt dat, 'gegeven de onvoorspelbaarheid van de effecten van uitheemse soorten op de biodiversiteit, inspanningen om onbedoelde binnenkomst van dergelijke soorten te identificeren en de voorkomen en beslissingen met betrekking tot bedoelde introducties gebaseerd zouden moeten zijn op de voorzorgsbenadering'.

⁴⁰⁴ Beslissing IV/5; V/3, onderdeel I.5; vergelijk ook bijlage II bij SBSTTA aanbeveling VI/2, punt 3 onder (k).

⁴⁰⁵ Beslissing VII/5, paragraaf 59 en 60 en het bijbehorende uitgewerkte werkprogramma (bijlage I), waarvan punt 4 vermeldt dat de ecosysteembenadering en de voorzorgsbenadering een centrale rol hebben in het sturen van alle activiteiten die worden ondernomen als onderdeel van het werkprogramma, en op die manier de basis verschaffen voor de uitvoering ervan. Beslissing VII/5 bevat ook een oproep tot onderzoek op wetenschappelijke basis maar mét toepassing van de voorzorgsbenadering.

seerde 'incentive measures' moeten de voorzorgsbenadering als uitgangspunt hebben.⁴⁰⁶ Ook de Addis Abeba-beginselen voor het duurzaam gebruik van biodiversiteit wijzen op het belang van het hanteren van een voorzorgsbenadering bij management beslissingen.⁴⁰⁷ Opvallend is dat de voorzorgsbenadering vaak wordt genoemd in één adem met de ecosysteembenadering (zie hierna).⁴⁰⁸

f. Samenwerkingsbeginsel

Verwijzingen naar het belang van samenwerking tussen partijen bij de uitwerking van het verdrag komen in tal van COP-beslissingen en ook in diverse thematische werkprogramma's voor. Vaak gaat het daarbij om oproepen om onderling informatie uit te wisselen, of ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van verdragsbepalingen in een bepaald land.⁴⁰⁹ Soms worden die twee ook onderscheiden; beslissing VI/23, over de Richtinggevende Beginselen met betrekking tot uitheemse dier- en plantensoorten, kent naast een beginsel over uitwisseling van gegevens ook een afzonderlijk beginsel over samenwerking. Dat laatste noemt een aantal mogelijke manieren waarop samenwerking tussen partijen kan worden vormgegeven. Het gaat dan onder andere om het opzetten van informatieuitwisselingsprogramma's, het maken van nadere onderlinge afspraken, het onderling steunen van *capacity building* in het opzetten van gezamenlijke onderzoeken met betrekking tot schadelijke uitheemse soorten. Overigens zijn er ook verdragsbepalingen over samenwerking waar de COP (nog) geen nadere invulling aangegeven, zoals de artikelen 8 onderdeel m, 9 onderdeel e en 10 onderdeel e.

In veel gevallen wordt voor de uitwisseling van informatie en ervaringen het *Clearing House-mechanisme* (CHM) gebruikt. Ingevolge artikel 18, derde lid, van het verdrag heeft de COP het CHM ingesteld bij haar eerste bijeenkomst⁴¹⁰ en vervolgens stukje bij beetje ingevuld. Daarbij gaat het zowel om de inhoud—dus de soort informatie die via het mechanisme moet worden verspreid⁴¹¹—als om de meer procedurele en organisatorische aspecten.⁴¹²

⁴⁰⁶ Beslissing VI/15.

⁴⁰⁷ Beslissing VII/12, bijlage II, beginsel 5.

⁴⁰⁸ Bijvoorbeeld in beslissing V/18 over milieueffectrapportage en de rol van biodiversiteitsaspecten daarin; vergelijk ook VI/15.

⁴⁰⁹ Bijvoorbeeld de Addis Abeba-beginselen, beslissing VII/12 paragraaf 4; beslissing VI/19 over het opzetten van netwerken en het uitwisselen van informatie en ervaringen in het kader van communicatie en publieke bewustwording; beslissing III/15 paragraaf 2, waarin de Uitvoerend Secretaris wordt gevraagd om gegevens te verzamelen van verschillende landen over de manier waarop zij toegang tot en verdeling van voordelen uit genetische hulpbronnen hebben geregeld, met betrekking tot onder andere welke genetische hulpbronnen daaronder vallen, de betekenis die op nationaal regionaal niveau aan bepaalde termen wordt gegeven, alsook nationale ervaringen opgedaan met maatregelen op dit punt). Soms wordt wel aangedrongen op nadere samenwerking tussen partijen, maar wordt niet precies aangegeven hoe die samenwerking gestalte moet krijgen, zoals in beslissing VII/5 met betrekking tot de samenwerking bij het instellen van mariene beschermingsgebieden.

⁴¹⁰ Beslissing I/3),

⁴¹¹ Zie voor een overzicht het CBD Handboek, pagina 227; vergelijk ook beslissing III/4 paragrafen 6 en 7, en IV/2, paragrafen 5 tot 7.

⁴¹² Zie onder andere beslissing IV/2, paragraaf 6, over het beschikbaar stellen van informatie via Internet en het aanwijzen van nationale aanspreekpunten. Verder beslissingen V/14, VI/18 en VII/23 paragrafen 4 en 5, waarin partijen worden aangemoedigd om waar nodig ook regionale CHM's op te zetten.

De COP heeft zich ook gebogen over verdere uitwerking van de artikelen die samenwerking tussen partijen centraal stellen (de artikelen 15-19).⁴¹³ Daarnaast heeft de COP zich beziggehouden met de samenwerking van organen van het Biodiversiteitsverdrag met andere verdragen en organisaties; het gaat dan onder andere om de UNEP, de FAO, de Wetlandsconventie enzovoort.⁴¹⁴

g. *Integratiebeginsel*

Het belang van integratie van biodiversiteit in de verschillende sectoren (economie, waterbeheer, landbouw) komt veelvuldig terug in de resoluties van de COP. Een voorbeeld is beslissing VI/27, over de stand van zaken rond de implementatie van het Biodiversiteitsverdrag, waarin de partijen worden opgeroepen prioriteit te geven aan de integratie van het behoud en duurzaam gebruik van biologische diversiteit, alsmede van het verdelen van de voordelen, in de relevante sectorale of niet sectorale plannen, programma's en beleidslijnen, in overeenstemming met artikel 6 van het verdrag.⁴¹⁵ COP VII riep de partijen op om ook doelstellingen te ontwikkelen en op te nemen in 'de relevante plannen en programma's'; dit met het oog op de evaluatie van de doeltreffendheid van de genomen maatregelen.⁴¹⁶ Ook de ministeriële verklaring van Den Haag benadrukt het belang van integratie.⁴¹⁷

Helemaal eenduidig is de terminologie overigens niet. De ene keer wordt gesproken over het integreren van 'biodiversiteitsoverwegingen'⁴¹⁸, de andere keer van de integratie van 'biodiversiteitsbehoud',⁴¹⁹ 'behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit'⁴²⁰ of 'biodiversiteitsbelangen'⁴²¹ of zelfs simpelweg van het integreren van 'biodiversiteit'.⁴²² Ook de aanduiding van datgene *waarin* moet worden geïntegreerd verschilt. Veelal wordt in algemene termen gesproken van het integreren in 'nationale plannen' of in 'sectorale en niet-sectorale plannen'.⁴²³ Doelstelling 1.5 van het Strategisch Plan⁴²⁴ is het integreren van biodiversiteitsbelangen in 'de relevante sectorale of niet sectorale plannen, programma's en beleidslijnen op zowel regionaal als mondiaal niveau'. Soms gaat het ook om de integratie in specifieke sectoren, zoals in het toerisme,⁴²⁵ in het onderwijs⁴²⁶ of in

⁴¹³ Het financieel mechanisme, dat ook een belangrijke rol heeft bij het vormgeven aan de samenwerking tussen partijen, wordt hierna besproken, in de paragraaf over gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. De bijzondere aandacht voor de positie van ontwikkelingslanden is ook in de artikelen 15-19 duidelijk aanwezig, zie hiervoor.

⁴¹⁴ Zie bijvoorbeeld beslissing V/26 A, paragraaf 15 en VI/20 paragrafen 15-18. Met de Wetlandsconventie is er een gezamenlijk werkprogramma vastgesteld, dat periodiek wordt herzien; zie UNEP/CBD/COP/6/INF/14.

⁴¹⁵ Beslissing VI/27, A, §2 (b). Zie ook het thematisch werkprogramma met betrekking tot bossen, beslissing VI/22 (bijlage).

⁴¹⁶ Beslissing VII/30.

⁴¹⁷ *The Hague Ministerial Declaration of the Conference of Parties to the Convention on Biological Diversity*, aangenomen tijdens COP 6, 17-18 april 2002, onderdelen 6 en 15. Zie het CBD Handboek, p. 1453-1458.

⁴¹⁸ Beslissingen III/9; V/23, bijlage I onderdeel 2f; V/15, onderdeel 2 e; VII/18, §11 en 12.

⁴¹⁹ Beslissing VII/4.

⁴²⁰ Beslissing VI/19.

⁴²¹ Beslissing IV/10 B, 1d.

⁴²² Beslissing V/17.

⁴²³ Beslissing III/9.

⁴²⁴ Beslissing VI/26 A, onderdeel 8.

⁴²⁵ Beslissing VII/14.

plannen voor (economische) ontwikkeling en hulp.⁴²⁷ Een bijzondere vorm van integratie die wordt bepleit is die van biodiversiteitsaspecten in andere onderdelen van het milieubeleid; zo pleit beslissing V/4 voor het integreren van biodiversiteitsaspecten in de implementatie van het Klimaatverdrag⁴²⁸ en VI/4 voor het integreren van biodiversiteit in de implementatie van het Woestijnverdrag.

Over *hoe* die integratie in al die sectoren precies plaats moet vinden bevatten de COP-beslissingen niet bijzonder veel concrete informatie. De meest duidelijke uitwerking is misschien, opvallend genoeg, nog te vinden in beslissing VII/11, die gaat over de uitwerking van de ecosysteembenadering. Beginsel 10 stelt dat in die benadering moet worden gestreefd naar integratie van behoud en gebruik van biodiversiteit, en geeft een aantal richtlijnen over hoe dat moet gebeuren. Ook hier gaat het echter in hoofdzaak om algemeenheden.⁴²⁹ Op enkele andere plaatsen zijn nog aanknopingspunten te vinden over hoe integratie in de praktijk vorm zou kunnen krijgen. Zo wordt aangegeven dat een strategische milieubeoordeling kan fungeren als middel voor de integratie van nationale biodiversiteitsstrategieën en actieplannen met nationale ontwikkelingsstrategieën.⁴³⁰ Iets dergelijks is te zien met betrekking tot het opnemen van biodiversiteitsaspecten in de milieueffectrapportage.⁴³¹ Kennelijk kan het uitvoeren van een milieubeoordeling een middel zijn om deze aspecten beter te integreren. Een ander voorbeeld is de vinden in het werkprogramma voor biologische diversiteit in bossen,⁴³² waar de COP de Uitvoerend Secretaris opdraagt om een overzicht op te stellen van *best practices* op het gebied van het bevorderen en ondersteunen van geïntegreerde benaderingen van het behoud van de biodiversiteit in bossen. Die *best practices* zouden kunnen worden gebruikt voor het ontwikkelen van een 'tool kit'. Ook hier is dus sprake van instrumenten die behulpzaam kunnen zijn bij het geven van handen en voeten aan de opdracht tot integratie.

Verder wordt het belang van integratie benadrukt voor de verschillende deelterreinen,⁴³³ of worden aansporingen gedaan om bepaalde aspecten van biodiversiteitsbehoud op te nemen in plannen in andere sectoren.⁴³⁴

h. Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden

Evenmin als de tekst van het verdrag maakt de COP in haar beslissingen tot nu toe expliciet gewag van dit beginsel. Wel werkt dit beginsel, dat zijn neerslag in het verdrag heeft gevonden in de bepaling dat ontwikkelde landen financiële middelen ter

⁴²⁶ Beslissing IV/10 B, onderdeel 1 d.

⁴²⁷ Beslissing VII/21.

⁴²⁸ Beslissing V/4, paragraaf 17.

⁴²⁹ Zoals: 'Ontwikkel geïntegreerde beheerssystemen voor natuurlijke hulpbronnen en geïntegreerde praktijken om te verzekeren dat er een passend evenwicht ontstaat tussen, en integratie van, behoud en gebruik van biodiversiteit, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de lange als korte termijn en zowel de directe als indirecte voordelen van bescherming en duurzaam gebruik, evenals met de beheersschaal'.

⁴³⁰ Bijlage bij beslissing VI/7.

⁴³¹ Beslissing VII/5?

⁴³² Beslissing VI/22.

⁴³³ Bijvoorbeeld beslissing III/11 voor de landbouw, VII/4 in het waterbeheer, en V/23, bijlage 1,2f met betrekking tot droge gebieden.

⁴³⁴ Beslissing VII/28 bijvoorbeeld pleit voor het integreren van beschermde gebieden in plannen met betrekking tot ontwikkeling.

beschikking moeten stellen van ontwikkelingslanden ter implementatie van de verdragsverplichtingen,⁴³⁵ door in de beslissingen van de COP die betrekking hebben op het financiële stelsel.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de fondsen die door tussenkomst van het 'financieel mechanisme' (het *Global Environmental Fund* of *GEF*) ter beschikking worden gesteld (artikelen 20, tweede lid, en 21), en de middelen die langs andere kanalen van ontwikkelde landen naar ontwikkelingslanden worden gesluisd: via bilaterale, regionale en andere multilaterale afspraken (artikel 20 lid 3). De COP maakt dat onderscheid tot op zekere hoogte ook, door beide geldstromen in verschillende beslissingen te behandelen.

Met betrekking tot de financiering die plaatsvindt door middel van het financieel mechanisme is een reeks aan COP-beslissingen vastgesteld, veelal onder de noemer van 'additional guidance' of 'further guidance to the financial mechanism'. De eerste COP heeft, zoals artikel 20 vereist, een aantal uitgangspunten vastgesteld met betrekking tot het soort activiteiten waaraan het via het financieel mechanisme ter beschikking gestelde geld moet worden besteed.⁴³⁶ Voor de zekerheid wordt nogmaals vastgelegd dat alleen ontwikkelingslanden in aanmerking komen voor fondsen. Verder blijkt dat in essentie het nationaal niveau bepalend is voor de prioritering van de projecten en de besteding van middelen.⁴³⁷ Vanaf COP III wordt de opsomming van *additional guidance* voorafgegaan door een min of meer standaard aanhef, waarin bepaalde uitgangspunten zijn vastgelegd. Voor het grootste deel zijn die punten bekend: het gaat om de beperking tot ontwikkelingslanden die partij zijn bij het verdrag, en de speciale aandacht voor belangen van de minst ontwikkelde landen en de kleine eilandstaten, het centraal stellen van nationale prioriteiten en doelstellingen, en het beschouwen van armoedebestrijding als hoogste prioriteit voor deze landen.⁴³⁸

De financieringsstroom via het financieel mechanisme valt onder de directe supervisie van de COP, die aanwijzingen kan geven omtrent het beleid en de prioritering.⁴³⁹ Die rechtstreekse invloed ontbreekt bij de fondsen die via andere kanalen ter beschikking worden gesteld; op de omvang daarvan en de wijze waarop ze worden aangewend heeft de COP geen zeggenschap. De beslissingen die op deze middelen betrekking hebben, over het algemeen opgenomen onder de aanduiding 'aanvullende financiële middelen' (*additional financial resources*), hebben dan ook een ander karakter: ze bevatten veelal oproepen aan ontwikkelde landen tot het geven van extra steun of het ondernemen van aanvullende actie, en bepalen dat deze landen informatie moeten verschaffen en beschikbaar stellen over de omvang van de door hen ter beschikking gestelde middelen.⁴⁴⁰

⁴³⁵ Artikel 20.

⁴³⁶ Beslissing I/2.

⁴³⁷ Zo wordt bepaald dat de projecten moeten worden gesteund door de desbetreffende landen, dat ze zoveel mogelijk betrekking moeten hebben op samenwerking op diverse niveaus en dat waaraan mogelijk gebruik moet worden gemaakt van lokaal aanwezige deskundigheid. Als programmaprioriteiten worden in de eerste plaats genoemd projecten die op nationaal niveau als prioritair zijn aangemerkt.

⁴³⁸ Zie bijvoorbeeld beslissingen VI/17 en VII/20.

⁴³⁹ Artikel 21, eerste lid.

⁴⁴⁰ Beslissing III/6, onderdeel 4; zie ook IV/12 en VII/21, onderdeel 5. Overigens zijn er tal van beslissingen die niet specifiek over de 'aanvullende financiële middelen' gaan, maar waarin wel wordt opgeroepen om extra geld ter beschikking te stellen voor specifieke doelen (zie het CBD

Voor het overige wordt nog in verschillende andere beslissingen (die niet rechtstreeks betrekking hebben op de overdracht van financiële middelen) bijzondere aandacht gevraagd voor de positie van ontwikkelingslanden. In de al genoemde *Bonn guidelines* bijvoorbeeld wordt als doelstellingen onder andere genoemd 'het bevorderen van adequate en effectieve overdracht van passende technologie aan partijen, in het bijzonder ontwikkelingslanden, en meer in het bijzonder de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten'.⁴⁴¹ Ook een diverse werkprogramma 's wordt expliciet naar ontwikkelingslanden verwezen (bijvoorbeeld wat betreft de noodzaak van 'capacity building' daar).⁴⁴²

i. Intrinsieke waarde van de biologische diversiteit

Een verwijzing naar intrinsieke waarde is te vinden in beslissing V/6, die gaat over de ecosysteembenadering. In de toelichting op beginsel I ('The objectives of management of land, water and living resources are a matter of societal choice') wordt gesteld dat 'Ecosystems should be managed for their intrinsic values and for the tangible or intangible benefits for humans, in a fair and equitable way.' Ook in de toelichting op beginsel 10 wordt verwezen naar intrinsieke waarde van de biodiversiteit.⁴⁴³ In de toelichting bij beginsel 5 wordt gesproken over de intrinsieke waarde van ecosystemen.

Het *Strategic Plan* bevestigt opnieuw de intrinsieke waarde van biodiversiteit.⁴⁴⁴ Verder wordt in het herziene werkprogramma voor biodiversiteit van binnenwateren aan betrokken partijen gevraagd om een waardering uit te voeren van de goederen en diensten die binnenwatersystemen en de daar voorkomende biodiversiteit leveren, en daarbij worden intrinsieke waarden afzonderlijk genoemd.⁴⁴⁵ Ook in de Addis Abeba-beginselen wordt aangegeven dat bij beleid rekening moet worden gehouden met intrinsieke en andere niet economische waarde van biodiversiteit.⁴⁴⁶ Gezien het voorgaande kan worden gezegd dat de COP in haar beslissingen het uitgangspunt van de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit heeft opgepakt en met enige regelmaat laat terugkeren. Hoe dat uitgangspunt concreet betekenis moet krijgen en welke gevolgen het moet hebben bij beslissingen blijft evenwel in het midden.

Handboek, p. 248 en volgende).

⁴⁴¹ Beslissing VI/24, onderdeel E.

⁴⁴² Zie bijvoorbeeld het werkprogramma over beschermde gebieden, beslissing VII/28, bijlage, onderdelen 4 en 9.

⁴⁴³ Beslissing VII/11: verder geannoteerd, nu ook in de implementatie richtlijnen van beginsel 4verwijzing naar intrinsieke waarde (4.2 Apply appropriate practical economic valuation methodologies for ecosystem goods and services (direct, indirect and intrinsic values); and for the environmental impacts (effects or externalities)).

⁴⁴⁴ beslissing VI/26, bijlage.

⁴⁴⁵ Bijlage bij beslissing VII/4: 2.3.3. Undertake comprehensive valuations of the goods and services of inland water biodiversity and ecosystems, including their intrinsic, aesthetic, cultural, socio-economic and other values, in all relevant decision-making across the appropriate sectors.

⁴⁴⁶ VII/12, bijlage 2, 'praktisch beginsel' 10. Zie verder VII/5 (representatieve gebieden, op te nemen in een beheerskader (management framework) voor zee-en kust biodiversiteit, waar geen biodiversiteitbestanddelen uit mogen worden verwijderd dienen vooral om te voorzien in intrinsieke waarden; bijlage bij VII/5).

j. *Het beginsel van het primaat van in situ-behoud*

Een aanwijzing dat het zwaartepunt van het behoud van biodiversiteit moet liggen bij het behoud *in situ* lijkt te zijn dat artikel 9 van het verdrag, dat gaat over *ex situ* maatregelen, tot op de dag van vandaag niet als zodanig is behandeld door de COP.⁴⁴⁷ Dat neemt niet weg dat bepaalde aspecten van *ex situ*-behoud wel aan de orde zijn gekomen in andere kaders, zoals bij taxonomisch onderzoek⁴⁴⁸ en in het kader van de bespreking van de toegang tot genetische hulpbronnen (*access and benefit sharing*).⁴⁴⁹ De thematische werkprogramma's geven over het algemeen weinig aandacht aan *ex situ* maatregelen. Een voorbeeld waarin dat wel gebeurt is activiteit 7 van het *Thematic Work Programme on Dry and Sub-Humid Lands*, dat onder meer gericht is op het versterken van de capaciteit van diertuinen en andere instellingen voor *ex situ*-behoud.⁴⁵⁰ Daarbij duidt het werkprogramma *ex situ* maatregelen aan als complementair ten opzichte van maatregelen *in situ*; één van de zeldzame keren dat de COP het beginsel van het primaat van *in situ*-behoud uitdrukkelijk onderschrijft. Ook de *Global Strategy for Plant Conservation* ruimt een (bescheiden) plaats in voor *ex situ*-maatregelen; ook daar blijkt duidelijk dat deze maatregelen aanvullend dienen te zijn op de maatregelen voor behoud *in situ*.⁴⁵¹

4. **De ecosysteembenadering: 'a fundamental paradigm'**

In de vorige paragraaf zijn de verschillende beginselen aan de orde geweest die ook in het vorige hoofdstuk zijn aangemerkt als belangrijke normatieve uitgangspunten achter het Biodiversiteitsverdrag. Wie de beslissingen van de COP doorbladert zal echter snel tot de ontdekking komen dat daarin met grote regelmaat wordt verwezen naar een ander uitgangspunt, dat in het verdrag nergens wordt genoemd en waar als zodanig ook geen bepalingen of verwijzingen naar zijn opgenomen, maar dat niettemin een belangrijke – en steeds belangrijker – rol is gaan spelen binnen het raamwerk van het verdrag. Het gaat hier om de *ecosystem approach*, oftewel ecosysteembenadering.⁴⁵² Deze benadering is ontwikkeld binnen het kader van het Biodiversiteitsverdrag, ongeveer vanaf 1995, in verschillende workshops, seminars en dergelijke, en later door de COP zelf. Geprobeerd is te komen tot een werkbare invulling van het concept, onder meer met behulp van *case studies*,⁴⁵³ en de COP heeft in een aantal beslissingen de benade-

⁴⁴⁷ Handboek, p. 155.

⁴⁴⁸ Beslissingen III/10, IV/1 D en V/9.

⁴⁴⁹ Beslissing V/26 C.

⁴⁵⁰ Zie p 981 Handboek, beslissing VII/2.

⁴⁵¹ Beslissing V/23, activiteit 7f (handboek, p. 660). In de *Global Strategy for Plant Conservation* (bijlage bij beslissing VI/9, A, paragraaf 5 (b)), wordt gesproken over verbetering van behoud *in situ* en, 'waar dat nodig is om *in situ* maatregelen aan te vullen', behoud *ex situ*. Zie ook onderdeel B, paragraaf 11, onder (d), waarin het gebruik van *in situ* maatregelen wordt aangeduid als *primary approach* voor behoud, 'waar nodig' aangevuld met maatregelen *ex situ*. Voor zover de werkprogramma's erop gericht zijn ecosystemen te behouden is het overigens niet verwonderlijk dat weinig aandacht wordt gegeven aan *ex situ*-maatregelen: ecosystemen kunnen immers niet anders dan *in situ* worden behouden.

⁴⁵² Over de ecosysteembenadering bestaat, hoewel het een tamelijk recent opgekomen fenomeen is, al een uitgebreide literatuur. Zie voor een overzicht Wit, 2004.

⁴⁵³ Zie SBSTTA aanbeveling I/3: 'There is a need to (...) Encourage Governments to carry out case studies to learn about ecosystem management efforts, identifying barriers to implementing the

ring verder uitgewerkt (zie hierna).⁴⁵⁴ Behalve van een aantal 'gewone' COP-beslissingen maakt de ecosysteembenadering ook deel uit van een aantal van de werkprogramma's, zoals het werkprogramma met betrekking tot biodiversiteit in bossen.⁴⁵⁵

De benadering heeft zich sinds 1995 ontwikkeld tot, in de woorden van het CBD Handboek, 'the fundamental paradigm for the Convention's activities; a prism through which its activities are to develop'.⁴⁵⁶ De *Hague Ministerial Declaration* bevestigt de benadering als 'one of the key concepts for integrated management of land, water and living resources'.⁴⁵⁷ Toepassing van de ecosysteembenadering draagt bij aan het vinden van een evenwicht tussen de drie doelstellingen van het verdrag: de benadering vormt 'the primary framework for addressing the three objectives of the Convention in a balanced way'.⁴⁵⁸

Wat houdt die benadering dan precies in? Het CBD-Handboek merkt als de kern ervan aan dat de besluitvormingsprocedures transparant moeten zijn, en dat alle van belang zijnde factoren erin moeten worden betrokken.⁴⁵⁹ De COP heeft bij verschillende zittingen besluiten genomen, die al met al uitvoerig beschrijven welke elementen de ecosysteembenadering telt. De eerste systematische uiteenzetting werd gegeven in de bijlage bij besluit V/6. Deel A van de bijlage geeft een algemene beschrijving van de ecosysteembenadering, deel B geeft aan uit welke beginselen de benadering bestaat, en deel C zet uiteen hoe met die beginselen in de praktijk het beste rekening kan worden gehouden. De drie delen tezamen geven 'the present level of common understanding' weer rond de ecosysteembenadering, en staten worden opgeroepen bij te dragen aan verdere ontwikkeling van het concept en aan toetsing in de praktijk. In enkele later

ecosystem approach as well as ways and means of overcoming such barriers. Major issue areas influencing the effectiveness of the ecosystem approach may be examined in such studies, including, inter alia, budget issues, institutional issues, public participation, science and information as well as legal authorities. The results of such studies should be reported to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity for dissemination and further methodological work.'

⁴⁵⁴ Overzicht van de workshops en dergelijke is te raadplegen op de website van het Secretariaat, www.cbd.int/ecosystem/background.shtml. Onder meer kunnen worden genoemd de 'Workshop on the ecosystem approach' gehouden in Lilongwe, Malawi, in januari 1998, die uitmondde in de Malawi Principles (zie het rapport van de workshop in document UNEP/CBD/COP/4/Inf.9, en de bijeenkomst van de CBD Liaison Group, waarin experts van diverse organisaties de beginselen nadere invulling gaven en richtlijnen opstelden voor de uitvoering (CBD Secretariat, 1999).

⁴⁵⁵ Beslissing VI/22, bijlage. Verder bijvoorbeeld de werkprogramma's over biodiversiteit in zee- en kustgebieden en over beschermde gebieden, en over biodiversiteit in binnenwaterecosystemen (beslissing VII/4, onderdeel 7 (a) en bijlage, onderdeel 9 (b)). Beslissing VII/11 vergelijkt de ecosysteembenadering met het concept van duurzaam bosbeheer ('sustainable forest management' of SFM). De ecosysteembenadering staat ook centraal in de richtlijnen voor het opnemen van biodiversiteitsaspecten in milieueffectrapportages (beslissing VI/7).

⁴⁵⁶ CBD Handboek, p. xxiv. Zie bijvoorbeeld ook Beslissing II/8, die de ecosysteembenadering aanmerkt als het 'primary framework of action to be taken under the Convention'.

⁴⁵⁷ CBD Handboek, p. 1456.

⁴⁵⁸ Beslissing VII/11. Zie ook beslissing VII/28 en de beschrijving op de website van het Secretariaat, www.cbd.int/ecosystem/.

⁴⁵⁹ Volgens het handboek komen de beginselen neer op '... a strategy for the integrated or holistic management of resources through modern scientific adaptive management practices. Essentially, they require that the process of decision-making be transparent and take into account all relevant factors. Collectively the principles are similar to principles associated with strategic environmental assessment methods.' CBD Handboek, p. xxxi.

besluiten is de beschrijving verder gepreciseerd.⁴⁶⁰ Op basis van de verschillende besluiten heeft het Secretariaat van het verdrag in 2004 een boekje uitgebracht waarin de benadering wordt beschreven.⁴⁶¹

Deel A van de bijlage beschrijft de ecosysteembenadering als ‘a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way’, waarin de nadruk dus wordt gelegd op het geïntegreerde karakter. De daarop volgende alinea’s maken duidelijk dat ‘[a]n ecosystem approach is based on the application of appropriate scientific methodologies focused on levels of biological organization, which encompass the essential structure, processes, functions and interactions among organisms and their environment’. Hieruit blijkt dat het niet zozeer gaat om de dieren en planten op zichzelf maar om de verbanden die er tussen hen en hun omgeving bestaan: de ecologische processen waarin ze een rol spelen, de functies die ze vervullen in het ecosysteem. In de tekst wordt benadrukt dat deze focus op structuren, processen, functies en interacties in overeenstemming is met de definitie die in artikel 2 van het Biodiversiteitsverdrag van ‘ecosysteem’ wordt gegeven. Ook wordt erop gewezen dat wat in een concrete situatie wordt aangemerkt als ‘een ecosysteem’ voor een groot deel wordt bepaald door het probleem dat men probeert op te lossen; als het erom gaat het leefgebied van een endemische soort veilig te stellen kan bijvoorbeeld een moerasgebied als ecosysteem worden gezien, voor de bestrijding van het broeikaseffect is het zinvol om de aarde als één groot ecosysteem te beschouwen.

Deel B somt twaalf ‘beginselen van de ecosysteembenadering’ op, elk voorzien van een korte toelichting. Het gaat daarbij om (kort gezegd) beginselen als:

- Behoud van de structuren en het functioneren van ecosystemen is een centrale doelstelling;
- Er moet een passend evenwicht worden gezocht tussen behoud en gebruik van biodiversiteit, en die twee moeten waar mogelijk worden geïntegreerd;
- Zo veel mogelijk soorten kennis (bijvoorbeeld ook van de plaatselijke bevolking) en relevante sectoren van de samenleving moeten bij de besluitvorming worden betrokken;
- Er moeten onder meer doelellen worden gesteld voor de langere termijn;
- Beslissingen moeten zo veel mogelijk worden gedecentraliseerd;
- Beheer moet plaatsvinden uitgaand van de grenzen van ecosystemen, waarbij ook effecten op andere ecosystemen moeten worden betrokken.

⁴⁶⁰ Na Beslissing V/6 kwam de ecosysteembenadering nog aan de orde in beslissing VI/12, waarin werd erkend dat het zinvol is regionale richtlijnen te ontwikkelen voor de toepassing van de ecosysteembenadering. Daarnaast werden partijen opnieuw opgeroepen om hun ervaringen met de ecosysteembenadering aan de overige partijen over te leggen, en mede op basis daarvan voorstellen te doen voor de verdere uitwerking van de twaalf beginselen vervat in deel B van de bijlage bij Beslissing V/6 (beslissing VI/12, preambule en punten 1 en 2, met name onder a en c). In beslissing VII/11 zijn de twaalf beginselen nog een keer herhaald, met een verder uitgewerkte toelichting (‘rationale’ en ‘annotations to the rationale’). Die ‘annotations’ worden op hun beurt gevolgd door een verdere uitwerking in richtlijnen voor implementatie.

⁴⁶¹ CBD Secretariaat, 2004.

Deel C geeft ten slotte vijf punten die bij de toepassing van deze beginselen in de praktijk kunnen dienen als 'operational guidance';⁴⁶² ook hier wordt elk punt voorzien van een toelichting. Een aantal van deze punten komen in essentie overeen met beginselen uit deel B. Het gaat hier om het benadrukken van de functionele verbanden en processen in ecosystemen (waarbij uit de toelichting naar voren komt dat het belangrijk is meer kennis te verkrijgen van ecosysteemfuncties en -structuur en de rol van de verschillende biodiversiteitsbestanddelen daarin), het belang van het laten delen van de plaatselijke bevolking in de economische opbrengsten van ecosystemen (denk aan ecotoerisme), het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en inzichten, het decentraliseren van besluitvorming waar mogelijk, en het bevorderen van samenwerking tussen verschillende sectoren, zoals landbouw, bosbouw, natuurbeheer enzovoort.

Er zijn een aantal zaken die opvallen met betrekking tot de ecosysteembenadering. In de eerste plaats is dat het feit dat een concept dat niet als zodanig in het Biodiversiteitsverdrag zelf is opgenomen niettemin een zo centrale rol heeft kunnen krijgen bij de invulling en uitwerking ervan. Daarbij moet worden opgemerkt dat in de benadering duidelijk elementen te herkennen zijn van verschillende van de beginselen die wel in het verdrag zijn opgenomen, zoals het samenwerkingsbeginsel, het integratiebeginsel en het voorzorgsbeginsel, maar dat zij ook belangrijke nieuwe elementen bevat. Ook valt op dat de benadering op een vrij gedetailleerde manier is uitgewerkt, in een algemene omschrijving, twaalf beginselen inclusief toelichting en aandachtspunten bij de implementatie. Geen van de (overige) verdragsbeginselen is op een zo systematische en uitgebreide manier ingevuld door de COP. Verder wordt, zoals blijkt uit de algemene omschrijving, de ecosysteembenadering nauw gekoppeld aan de doelstellingen van het verdrag. Ook die koppeling is voor de andere beginselen een stuk minder expliciet aangebracht.

Al even opvallend is dat, ondanks dit alles, geen exclusieve rol voor de ecosysteembenadering wordt geclaimd: er wordt juist uitdrukkelijk gesteld dat toepassing van andere benaderingen van beheer en behoud van natuurlijke hulpbronnen door de ecosysteembenadering niet wordt uitgesloten, en dat de diverse benaderingen zelfs heel goed verenigbaar kunnen zijn.⁴⁶³ Ten slotte komt duidelijk naar voren hoe belangrijk het is dat de ecosysteembenadering op een flexibele manier wordt toegepast; dat geldt niet alleen de toepassing naar plaats (die moet aangepast zijn aan de geldende omstandigheden), maar ook naar tijd. Wat dat laatste betreft valt op dat de ecosysteembenadering niet als een statische set beginselen wordt beschouwd, maar dat wordt erkend dat de invulling ervan verandert met zich ontwikkelende inzichten, ervaringen en omstandigheden. Die kunnen er zelfs toe leiden dat de beginselen zelf te zijner tijd moeten worden aangepast.⁴⁶⁴

⁴⁶² Het lijkt er daarbij op, gelet op de aanhef van deel C die zegt dat deze punten als zodanig worden voorgesteld ('proposed'), dat de status van deel C minder zwaarwegend is dan die van de beginselen in deel B. Deel C bevat een suggestie voor de praktische invulling van de ecosysteembenadering, maar sluit niet uit dat partijen op een andere manier invulling geven aan de beginselen. Dat verschil spreekt ook uit de tekst van beslissing V/6 zelf, waarin de COP weliswaar de omschrijving van de ecosysteembenadering in alle drie de delen onderschrijft ('endorses') maar alleen de toepassing van de beginselen in deel B expliciet aanbeveelt. Beslissing V/6, punt 1.

⁴⁶³ Voorwoord CBD Secretariat, 2004.

⁴⁶⁴ Hoewel 'a potential revision of the principles of the ecosystem approach should take place only at

Vanuit de werkgroepen en beslissingen in het kader van het Biodiversiteitsverdrag is de ecosysteembenadering inmiddels overgewaaid naar diverse andere organisaties en documenten op het gebied van natuur en milieu. Het *Man and the Biosphere*-programma van UNESCO heeft een boekje uitgebracht met voorbeelden van hoe de ecosysteembenadering kan worden uitgewerkt binnen de biosfeergebieden,⁴⁶⁵ en de *Commission on Ecosystem Management* van de IUCN heeft zichzelf ten doel gesteld toepassing van de ecosysteembenadering in het werk van de IUCN te bevorderen.⁴⁶⁶ Ook de FAO hanteert de ecosysteembenadering voor biodiversiteitsvraagstukken.⁴⁶⁷ Daarnaast is zij te vinden in andere verdragen, bijvoorbeeld in de *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*.⁴⁶⁸ Uit artikel II van dat verdrag, dat bepaalt dat bij activiteiten in het Antarctisch gebied de ecologische betrekkingen worden instandgehouden en dat geen onomkeerbare veranderingen in het mariene ecosysteem worden aangebracht, wordt afgeleid dat het beheer van het gebied moet plaatsvinden volgens de ecosysteembenadering.⁴⁶⁹ Daarmee is de ecosysteembenadering geworden tot een succesvol exportartikel van het Biodiversiteitsverdrag.

5. Conclusies

5.1 Prioriteiten

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk kwam de vraag aan de orde in hoeverre de COP de criteria die Bijlage I bij het verdrag bevat, en die bedoeld zijn als niet-uitputtende weergave van de bestanddelen van de biologische diversiteit die van belang zijn voor het behoud ervan, in haar beslissingen heeft overgenomen en verder ingevuld. Het bleek dat de wenselijkheid van een verdere invulling van de begrippen in de bijlage vrijwel direct werd onderschreven. Een systematische uitwerking in algemene zin heeft echter niet plaatsgevonden: al vrij snel besloot de COP om verdere invulling te laten plaatsvinden binnen de thematische werkzaamheden van de SBSTTA met betrekking tot verschillende ecosystemen. Dat heeft ertoe geleid dat in sommige van de thematische werkprogramma's bij het opstellen van de te ondernemen activiteiten uitdrukkelijk wordt verwezen naar Bijlage I. Het werkprogramma over binnenwateren, waarin wordt aangesloten bij de criteria voor aanwijzing van gebieden onder het Wet-

a later stage, when the application of the ecosystem approach has been more fully tested' (beslissing VII/11).

⁴⁶⁵ UNESCO, 2000; raadpleegbaar via <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001197/119790eb.pdf>. De brochure bevat verwijzingen naar de 'Malawi Principles' opgesteld tijdens de hiervoor genoemde 'Workshop on the Ecosystem Approach' in Lilongwe in 1998.

⁴⁶⁶ Zie www.iucn.org/themes/cem/ourwork/ecapproach/index.html; zie ook Shepherd, 2004.

⁴⁶⁷ FAO 2003, raadpleegbaar via <http://www.fao.org/docrep/005/Y4586E/y4586e00.htm>. Overigens wordt in deze publicatie geconstateerd dat in de ecosysteembenadering twee concepten door elkaar lopen: 'The first is the maintenance of particular ecosystems of importance. Implicit in this is the assumption that such ecosystems can be considered to be spatially distinct entities, so that this involves conservation of particular more or less well-defined areas. The second is the maintenance of ecosystem processes' (hoofdstuk 5).

⁴⁶⁸ Zie hoofdstuk 2.

⁴⁶⁹ Zie <http://www.ccamlr.org/put/E/sc/eco-app-intro.htm>. De ecosysteembenadering 'takes into account all the delicate and complex relationships between organisms (of all sizes) and physical processes (such as currents and sea temperature) that constitute the Antarctic marine ecosystem', aldus de website.

landsverdrag, werd genoemd als voorbeeld van het verder invullen van de criteria van Bijlage I voor een specifieke categorie ecosystemen. Er zijn echter ook werkprogramma's waarin geen enkele verwijzing naar Bijlage I voorkomt, en ook in de overige COP-beslissingen speelt de Bijlage als zodanig een bescheiden rol. Voor het criterium 'bedreigd', dat ook in de Bijlage voorkomt, wordt in een aantal beslissingen aangehaakt bij de Rode Lijsten van de IUCN, en ook daaraan is daarmee een nadere inhoud gegeven. Voor de andere termen ontbreekt een dergelijke concretisering echter.

Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de Conferentie erkent dat meer duidelijkheid nodig is over de vraag welke bestanddelen van de biodiversiteit van belang zijn voor het behoud ervan en dus in eerste instantie centraal moeten staan bij de te nemen maatregelen, en dat ze, ondanks de nadruk op de nationale verantwoordelijkheid voor het stellen van prioriteiten, ook bepaalde mogelijkheden heeft om daar enige duidelijkheid in te brengen. Van die mogelijkheden is echter tot op heden een vrij bescheiden gebruik gemaakt.

De ontwikkeling van indicatoren is beter van de grond gekomen. Doordat daarover afspraken zijn gemaakt en er een standaardset van indicatoren is opgesteld, kan worden bijgehouden welke mate van vooruitgang wordt geboekt bij implementatie van het verdrag, en zoals we zagen is het ook mogelijk om met behulp van indicatoren de effecten in kaart te brengen van verwachte ontwikkelingen en voorgenomen maatregelen. Bedacht moet wel worden dat indicatoren – vooral de lokale – in de eerste plaats bedoeld zijn als hulpmiddel voor beleidsmakers: ze kunnen duidelijk maken welke gevolgen bepaalde keuzes hebben (gehad) voor de biodiversiteit, maar welke gevolgtrekkingen daaraan worden verbonden kan van veel factoren afhangen. Verwijzend naar wat aan het einde van hoofdstuk 2 werd gezegd kan echter het gebruik van heldere, algemeen gehanteerde indicatoren ertoe bijdragen dat het tweede deel van de daar gegeven invulling van 'behoud van biodiversiteit', namelijk het op peil houden van 'de biodiversiteit', een wat concretere betekenis krijgt. Daarmee krijgt dit, ecologische, aspect mogelijk ook een groter gewicht in de te maken beleidsafwegingen.

5.2 *Beginselen*

Uit de voorgaande paragraaf komt, wat betreft de manier waarop de COP omgaat met de genoemde beginselen, het volgende beeld naar voren. In de eerste plaats valt op dat een groot deel van de beginselen regelmatig terugkomt in de beslissingen van de Conferentie. Naar het soevereiniteits-, het preventie- en het voorzorgsbeginsel wordt met enige regelmaat verwezen, en ook komt in de beslissingen het belang aan de orde van samenwerking en van integratie, de erkenning van de intrinsieke waarde van biodiversiteit (dat misschien meer aandacht krijgt dan op basis van de verdragstekst zou kunnen worden verwacht) en het primaat van *in situ*-behoud. Naar het beginsel van gemeenschappelijke zorg van de mensheid wordt slechts één keer verwezen; het uitgangspunt van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden komt, hoewel het niet uitdrukkelijk wordt genoemd, duidelijk terug in de wijze waarop het financieel mechanisme is opgezet. Feitelijk is alleen het beginsel van bestrijding aan de bron niet aanwijsbaar teruggekomen in de beslissingen van de COP.

Het bleek echter ook dat de manier waarop de beginselen terugkomen nogal uiteenloopt. Opvallend is dat opnieuw (net als in het Verdrag zelf) maar een enkele keer een beginsel ook als 'beginsel' wordt aangeduid (zoals het geval is bij het voor-

zorgsbeginsel), en dat ook uitzondering is dat de strekking van een beginsel wordt uitgeschreven (sovereiniteitsbeginsel). In de andere gevallen zijn de verwijzingen meer indirect. Ook komt naar voren dat de verwijzingen over het algemeen een op zichzelf staand karakter hebben: ze komen bijvoorbeeld voor in een werkprogramma dat betrekking heeft op een bepaald type ecosystemen maar niet in andere werkprogramma's, zonder dat daarvoor een goede reden lijkt te zijn (zo komt het voorzorgsbeginsel alleen voor in het werkprogramma inzake biodiversiteit in zee- en kustgebieden).⁴⁷⁰

Een ander punt is het verschil in de wijze van doorwerking. Waar het ene beginsel ten grondslag ligt aan een gedetailleerde uitwerking in concrete voorschriften (het voorzorgsbeginsel in het Bioveiligheidsprotocol, het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden – dat niet eens als zodanig wordt genoemd – in het financieel mechanisme), worden andere beginselen alleen genoemd en verder niet of nauwelijks uitgewerkt (intrinsieke waarde, integratie; in dat laatste geval wordt zelfs de terminologie niet consequent gehanteerd).

Opvallend is verder dat enkele beginselen hun weg hebben gevonden naar één van de opsommingen van 'leidende beginselen', 'richtlijnen' en dergelijke die op verschillende terreinen door de COP zijn vastgesteld (het samenwerkingsbeginsel in de beginselen over uitheemse soorten). Dergelijke opsommingen komen veel voor in de COP-beslissingen; blijkbaar acht men het in veel gevallen meer aangewezen om algemene uitgangspunten en normen te formuleren dan om te voorzien in concrete voorschriften. Ook hier is echter niet altijd duidelijk waarom het ene beginsel wel en andere beginselen niet in een dergelijk overzicht is opgenomen, en wat de verhouding is tussen de beginselen onderling. Ten slotte kan nog worden gewezen op de bijzondere positie van de ecosysteembenadering, die zich schijnbaar vanuit het niets heeft opgewerkt tot het centrale uitgangspunt bij de implementatie van de verdragsbepalingen. Dit beginsel is het meest systematisch uitgewerkt, in een reeks andere beginselen en aanwijzingen omtrent hoe ze in de praktijk zouden moeten doorwerken. Hoewel het beginsel van de ecosysteembenadering ook elementen van de overige beginselen omvat, blijft evenwel onduidelijk hoe dit uitgangspunt zich tot die andere beginselen verhoudt.

Geconcludeerd kan worden dat de COP in haar beslissingen wel degelijk aandacht heeft besteed aan beginselen. Van een systematische en doordachte aanpak kan echter niet echt worden gesproken. Het gevoel ontstaat dat het ook hier (net als bij de prioriteiten van Bijlage I) nuttig zou zijn wanneer op een meer stelselmatige wijze aandacht zou worden besteed aan de rol van beginselen in de uitwerking van de bepalingen van het verdrag. Zoals het veelvuldig gebruik van richtlijnen, leidende beginselen etcetera door de COP laat zien, passen beginselen goed in de gekozen opzet waarin de verdragspartijen uiteindelijk de finale verantwoordelijkheid dragen voor de precieze wijze van invulling, en de COP een meer coördinerende rol op zich neemt. Meer systematische aandacht voor beginselen door de COP zou de positie van die beginselen duidelijk kunnen versterken, en daarmee de coördinerende en leidende rol van de Conferentie in de uitvoering van de verdragsbepalingen door partijen ten goede komen.

⁴⁷⁰ Beslissing VII/5.

Biodiversiteitsbehoud buiten het kader van het Biodiversiteitsverdrag I: het stellen van prioriteiten

1. Inleiding

In de voorgaande twee hoofdstukken werd onder meer stilgestaan bij de vraag in hoeverre binnen het stelsel van het Biodiversiteitsverdrag duidelijkheid wordt gegeven over de vraag welke prioriteiten de partijen moeten stellen bij het nemen van de maatregelen die uit de verdragsbepalingen voortvloeien. Daarbij bleek dat in artikel 7 van het verdrag een categorie bestanddelen van de biologische diversiteit wordt onderscheiden die 'van belang zijn voor het behoud van die diversiteit'. Bijlage I bij het verdrag geeft een aantal criteria die kunnen worden gebruikt om te bepalen welke bestanddelen tot die categorie behoren, maar die nog veel ruimte laten voor interpretatie. De Conferentie van Partijen heeft de criteria van Bijlage I in een aantal thematische werkprogramma's onderschreven, hoewel ze niet stelselmatig verder zijn uitgewerkt. Zoals al in hoofdstuk 1 werd gezegd zijn er echter, behalve het Biodiversiteitsverdrag, nog verschillende andere documenten waarin het behoud van de biologische diversiteit als doelstelling (mede) centraal staat; onder andere de *World Conservation Strategy* en het rapport *Our Common Future* van de WCED werden al genoemd. Vergelijking van de prioriteiten die het Biodiversiteitsverdrag en de COP stellen met de invulling die enkele andere documenten op dit punt geven aan de doelstelling van behoud van biodiversiteit kan duidelijk maken in hoeverre de invulling van het verdrag representatief is voor het internationale recht inzake biodiversiteitsbehoud als geheel. Deze vergelijking vindt plaats in dit hoofdstuk; hoofdstuk 6 vergelijkt het verdrag en de andere documenten met betrekking tot de rol die beginselen erin spelen.

In paragraaf 2 wordt een overzicht gegeven van de documenten die in dit hoofdstuk worden onderzocht. In paragraaf 3 wordt in kaart gebracht of in die documenten prioriteiten worden gesteld met betrekking tot de bestanddelen van de biodiversiteit waarop de inspanningen en maatregelen in eerste instantie moeten zijn gericht, en zo ja, welke dat zijn. Paragraaf 4 bevat de conclusies over de verhouding van de criteria van het Biodiversiteitsverdrag met de andere onderzochte documenten.

2. Onderzochte instrumenten

De belangrijkste maatstaf bij de keuze van te bestuderen documenten is geweest of behoud van biodiversiteit *als zodanig* expliciet als doelstelling wordt genoemd, of anderszins een centrale plaats inneemt. Documenten die slechts een bepaald aspect van de biologische diversiteit als onderwerp hebben, zoals het CITES-verdrag (dat alleen handel in bedreigde diersoorten betreft) en de Wetlandsconventie (die op één bepaald type gebieden betrekking heeft), zijn om die reden niet in het onderzoek betrokken. Verder is vooral gekozen voor documenten met een mondiale reikwijdte, om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de reikwijdte van het Biodiversiteitsverdrag. Een uitzondering is gemaakt voor de strategieën die de Europese Unie en de Raad van Europa hebben opgesteld met betrekking tot biodiversiteit: die zijn wel onderzocht, gezien de

relevantie van deze beide regionale organisaties voor natuurbescherming en natuurbeheer in Nederland. De documenten die aan deze maatstaven voldoen hebben overigens, zo zal blijken, geen van alle een juridisch bindend karakter, maar hebben meer het karakter van 'soft law'.⁴⁷¹ Verwonderlijk is dat niet, in aanmerking genomen dat het ontbreken van een juridisch bindend stelsel voor biodiversiteitsbehoud met een mondiale reikwijdte nu juist de voornaamste reden was om over te gaan tot het opstellen van het Biodiversiteitsverdrag.

De volgende documenten zijn in het onderzoek betrokken:

- Enkele richtinggevende documenten in het kader van het *Man and the Biosphere*-programma van UNESCO;
- De *World Conservation Strategy*;
- Het Wereldnatuurhandvest;
- Het WCED-rapport *Our Common Future*;
- *Caring for the Earth*;
- De *Global Biodiversity Strategy*;
- *Agenda 21*;
- Het *Draft International Covenant on Environment and Development* van de IUCN;
- De Biodiversiteitsstrategie van de Europese Unie;
- De Pan-Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie van de Raad van Europa.

Van deze documenten wordt hierna kort de achtergrond weergegeven.

2.1 UNESCO *Man and the Biosphere*-programma (1968-heden)

De basis voor het 'Programme on Man and the Biosphere' (MAB) van UNESCO werd gelegd in 1968, tijdens de 'Biosphere conference' in Parijs.⁴⁷² Het was nog niet eerder voorgekomen dat een intergouvernementele conferentie zich concentreerde op de bescherming van 'de biosfeer' als geheel in plaats van meer specifieke problemen van natuur- en milieubeheer, en in dat opzicht hanteerde de conferentie een nieuw perspectief.

Het MAB, dat in 1971 daadwerkelijk van start ging, is een interdisciplinair programma voor onderzoek en training, gericht op het verkrijgen en beschikbaar stellen van de wetenschappelijke kennis die nodig is om de hulpbronnen van de biosfeer op een verantwoorde manier te kunnen beheren, gebruiken en behouden.⁴⁷³ De coördinatie van het programma ligt in handen van de *International Co-ordinating Council* (ICC), die is samengesteld uit gekozen vertegenwoordigers van 34 lidstaten van

⁴⁷¹ Uitgezonderd uiteraard de Habitatrichtlijn, die één van de belangrijkste instrumenten vormt waarlangs de EU-Biodiversiteitsstrategie gestalte krijgt; zie hierna.

⁴⁷² Parijs, 4-13 september 1968; voluit de *Conference on the rational use and conservation of the resources of the biosphere*. Over de conferentie zie Caldwell 1990, p. 44-45; de aanzet tot de conferentie werd gegeven door een resolutie van de alg. vergadering van Unesco in nov. 1966, 14e zitting (Caldwell, p. 27). Uitkomst van de conferentie is het Final Report, SC/MD/9.

⁴⁷³ Voor een beschrijving van de reikwijdte en de doelstellingen van het MAB UNESCO 1971, p. 7-8.

UNESCO en in principe eens in de twee jaar bijeenkomt. Belangrijk onderdeel van het programma is het instellen van 'biosphere reserves': speciale gebieden waarin natuurbescherming wordt gecombineerd met wetenschappelijk onderzoek en educatie.⁴⁷⁴ In 1976 werden de eerste gebieden aangewezen als 'biosphere reserve'; in oktober 2007 omvatte het netwerk 529 gebieden, verdeeld over 105 landen. De precieze invulling van de gebieden en de manier waarop ze worden ingericht en beschermd wordt aan de betrokken staten overgelaten. De ICC, die tijdens zijn eerste zitting in 1971 vaststelde op welke thema's de activiteiten binnen het kader van het MAB zich zouden moeten richten, besprak het instellen van 'biosphere reserves' onder thema 8: 'Conservation of natural areas and of the genetic material they contain'.⁴⁷⁵

Dat het behoud van biologische diversiteit de hoofddoelstelling is van het netwerk van biosphere reserves komt al vroeg naar voren, alhoewel in eerste instantie de term 'biodiversiteit' als zodanig nog niet wordt gebruikt.⁴⁷⁶ Het rapport van de *Task Force on Criteria and guidelines for the choice and establishment of biosphere reserves* uit 1974 noemt als één van de drie doelen van het biosfeer-netwerk 'to conserve for present and future use the diversity and integrity of biotic communities of plants and animals within natural ecosystems, and to safeguard the genetic diversity of species on which their continuing evolution depends'.⁴⁷⁷ De term 'biological diversity' dook op in het *Action Plan for Biosphere Reserves* uit 1984.⁴⁷⁸ Na de totstandkoming van het Biodiversiteitsver-

⁴⁷⁴ Over het concept van *biosphere reserves* Batisse, 1986. Plannen voor het instellen van dergelijke gebieden waren al opgenomen in het MAB-voorstel zoals dat in 1970 aan de Algemene Vergadering van UNESCO werd voorgelegd; UNESCO, 16th session, doc. 16 C/78, 'Plan for a Long-term intergovernmental and interdisciplinary Programme on Man and the Biosphere'; Batisse, 1986, p. 3. Biosfeergebieden bestaan uit een kerngebied waarin natuurbehoud centraal staat, een bufferzone waarin activiteiten als onderzoek en ecotoerisme kunnen plaatsvinden, en een overganggebied waarin vooral de (economische) ontwikkelingsfunctie van biosfeergebieden tot uitdrukking komt. De kerngebieden moeten een wettelijke status hebben, maar hoe de bescherming precies juridisch gestalte krijgt wordt aan de betrokken landen overgelaten; zie o.a. Statutory Framework, artikel 4, vijfde lid onder a, en artikel 2, derde lid. De lijst met gebieden is raadpleegbaar via <http://www.unesco.org/mab/>.

⁴⁷⁵ UNESCO, 1971.

⁴⁷⁶ Vergelijk ook Batisse 1986, p. 2: 'From these early beginnings [d.w.z. de eerste jaren van het MAB, TO] it appears that three different concerns were already present behind the introduction of the biosphere reserve scheme, namely: (a) the need for reinforcing the conservation of genetic resources and ecosystems and the maintenance of biological diversity [...]'.

⁴⁷⁷ UNESCO, 1974, p. 11-12; Batisse, 1986, p. 2. De andere twee doelstellingen zijn 'to provide areas for ecological and environmental research including, particularly, baseline studies, both within and adjacent to such reserves, such research to be consistent with objective (1) above' en 'to provide facilities for education and training'. Batisse onderscheidt daarnaast ook een *development role*, maar waarop hij met die term doelt wordt niet geheel duidelijk. Hij omschrijft dit aspect als "the need to associate concretely environmental protection and land resources development as a governing principle for research and education activities of the new programme", maar ook als "association of environment with development", en deze rol moet worden vervuld "through problem-oriented research, demonstration, education and local participation" (Batisse 1986, resp. p. 2, 3 en 7). Het lijkt mij dat deze *development role* grotendeels onder de termen van onderzoek en educatie te brengen valt; in ieder geval komt hij als afzonderlijke rol een stuk minder duidelijk naar voren dan de hier genoemde rollen.

⁴⁷⁸ Voortgekomen uit het *First International Biosphere Reserve Congress* (Minsk, 1983); tekst in UNESCO, 1984, p. 14-22.

drag is in het MAB expliciet bij dat verdrag aangesloten; het *Statutory Framework* uit 1995 merkt het netwerk van biosphere reserves aan als 'a tool for the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components, thus contributing to the objectives of the Convention on Biological Diversity and other pertinent conventions and instruments'.⁴⁷⁹ Vergelijkbare verwijzingen komen voor in de, eveneens uit 1995 stammende, Strategie van Sevilla of *Seville Strategy*.

2.2 *World Conservation Strategy (1980)*

De *World Conservation Strategy* werd in 1980 opgesteld door de IUCN op verzoek van UNEP, met als doel 'to stimulate a more focussed approach to the management of living resources and to provide policy guidance on how this can be carried out'.⁴⁸⁰ Om de tekst een breder draagvlak te geven zijn behalve IUCN en UNEP ook het WNF, UNESCO en de FAO betrokken geweest bij de opstelling ervan. De WCS heeft geen verdragskarakter, en is juridisch niet bindend.

Zoals uit de ondertitel blijkt (*'Living Resource Conservation for Sustainable Development'*) is het behoud van levende hulpbronnen het centrale thema in de WCS. Dat behoud is met name van belang met het oog op drie doelstellingen: de instandhouding van essentiële ecologische processen en 'life-support systems', het behoud van genetische diversiteit en het duurzame gebruik van soorten en ecosystemen.⁴⁸¹ Daarmee is duidelijk welke belangrijke plaats het behoud van diversiteit in de WCS inneemt. Voor elk van de drie doelstellingen worden prioritaire eisen ('priority requirements') gesteld, die aangeven op welke concretere doelen het beleid zich in de eerste plaats zou moeten richten. Ook bevat de WCS een overzicht van de activiteiten die respectievelijk op (sub)nationaal en op internationaal niveau met voorrang zouden moeten worden ondernomen.

2.3 *Wereldnatuurhandvest (1982)*

Het Handvest kwam hiervoor al even ter sprake.⁴⁸² Het idee voor een Handvest voor de natuur kwam van president Mobutu van Zaïre, en het werd overgenomen door de IUCN.⁴⁸³ Er werden verschillende opeenvolgende ontwerp teksten uitgebracht, die door verschillende organisaties en een groot aantal staten van commentaar werden voorzien. De definitieve tekst werd in 1982 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en vastgelegd als bijlage bij resolutie 37/7. Het Handvest bestaat uit een preambule en drie delen, respectievelijk 'General Principles', 'Functions' en 'Implementation'. In het handvest is niet biodiversiteit, maar 'nature'

⁴⁷⁹ *The Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves*, raadpleegbaar via de homepage van het MAB: <http://www.unesco.org/mab/frameuk.htm>. Vergelijk ook de Strategie van Sevilla (*The Seville Strategy for Biosphere Reserves*, 1995). Ook dit document stelt behoud van biodiversiteit centraal en verwijst naar het Biodiversiteitsverdrag. Uitdrukkelijk wordt vermeld dat '[the Strategy] does not repeat the general principles of the Convention on Biological Diversity, nor Agenda 21, but instead identifies the specific role of biosphere reserves in developing a new vision of the relationship between conservation and development' (Seville Strategy, eerste tekstblok).

⁴⁸⁰ WCS, 'Guide to the World Conservation Strategy' (de bladzijden van de WCS zijn niet genummerd).

⁴⁸¹ WCS, paragraaf 1.7.

⁴⁸² Hoofdstuk 3. Over het handvest Wood, 1985; Burhenne en Irwin, 1986.

⁴⁸³ Wood, 1985, p. 978.

(en daarnaast 'natural resources' en 'natural systems') het centrale begrip. Niettemin kent het een aantal verwijzingen naar de verscheidenheid aan leven en het belang van instandhouding daarvan. De tweede overweging van resolutie 37/7 herhaalt de eerder uitgesproken overtuiging dat 'the benefits that could be obtained from nature depended [...] on the diversity of life forms',⁴⁸⁴ een overweging die terugkomt in de preambule van het Handvest zelf. Daarnaast wordt gesproken van 'the preservation of the species and ecosystems', en bij landgebruik dient rekening te worden gehouden met 'the biological productivity and diversity [...] of the areas concerned'. De duidelijkste verwijzing is echter die in 'general principle' 2, dat zegt dat '[t]he genetic viability on the earth shall not be compromised', en dat 'the population levels of all life forms, wild and domesticated, must be at least sufficient for their survival'. Aangenomen kan worden dat ook de verwijzingen die het handvest bevat naar het belang van 'the balance and quality of nature' betrekking hebben op (wat tegenwoordig wordt aangeduid als) biologische diversiteit.

2.4 WCED en Experts Group (1986-1987)

Het lijkt niet overdreven om te stellen dat het rapport *Our Common Future* van de WCED de bekendste en meest invloedrijke publicatie over de bedreigingen voor het mondiale milieu is geweest in de afgelopen veertig jaar – mogelijk afgezien van het rapport aan de Club van Rome ('Grenzen aan de groei') uit 1972. Dat kan ten dele worden verklaard door het gegeven dat *Our Common Future*, anders dan de meeste in dit hoofdstuk besproken teksten, niet was geschreven voor juristen of beleidsmakers maar voor het brede publiek. Het centrale begrip in het rapport is, zoals bekend, duurzame ontwikkeling (sustainable development), omschreven als 'development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'.⁴⁸⁵ Uit dat concept vloeit voort dat er grenzen zijn aan het herstellend vermogen van de biosfeer en dus aan de mate waarin we het milieu en de natuurlijke hulpbronnen kunnen belasten, maar ook dat er een eerlijker verdeling moet komen van welvaart en welzijn, zowel tussen de huidige en toekomstige generaties als binnen de huidige wereldbevolking. De commissie realiseerde zich dat duurzame ontwikkeling niet overal hetzelfde betekent en afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden moet worden ingevuld;⁴⁸⁶ verder wordt benadrukt dat duurzaamheid geen eindpunt is (geen 'fixed state of harmony'), maar meer moet worden gezien als een voortdurend veranderend proces.⁴⁸⁷

De WCED werd ingesteld in 1983 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.⁴⁸⁸ Haar mandaat omvatte onder meer het opnieuw bezien van de meest

⁴⁸⁴ Res. 37/7, tweede overweging; verwijzing naar resolutie 35/7 van 30 oktober 1980, waarin staten werden opgeroepen om hun reacties op het ontwerp van het handvest kenbaar te maken.

⁴⁸⁵ WCED, 1987, p. 43.

⁴⁸⁶ 'No single blueprint of sustainability will be found, as economic and social systems and ecological conditions differ widely among countries. Each nation will have to work out its own concrete policy implications. Yet irrespective of these differences, sustainable development should be seen as a global objective' (p. 40); en: 'Interpretations [van duurzaamheid] will vary, but must share certain general features and must flow from the consensus on the basic concept of sustainable development and on a broad strategic framework for achieving it' (p. 43).

⁴⁸⁷ WCED, 1987, p. 9.

⁴⁸⁸ Resolutie 38/161.

prangende milieu- en ontwikkelingsproblemen, en het formuleren van innovatieve, concrete en realistische oplossingen, alsook het versterken van internationale samenwerking en het creëren van begrip en draagvlak voor verandering bij regeringen en andere betrokkenen.⁴⁸⁹

De WCED besteedt in *Our Common Future* aandacht aan een aantal thema's; daaronder, naast onder meer bevolkingsomvang, voedselvoorziening en energie ook 'het verlies van soorten en genetische hulpbronnen'.⁴⁹⁰ Het gaat daarbij, zo blijkt uit de tekst, om zowel de diversiteit aan soorten (en binnen soorten) als die van ecosystemen, en om de diversiteit aan genetisch materiaal. Af en toe wordt ook gebruik gemaakt van de termen 'biological diversity' en 'genetic variability'.⁴⁹¹ De inzet is (vrij ambitieus) het behoud van *alle* soorten op aarde – tenminste voorzover dat vanuit technisch, economisch en politiek oogpunt mogelijk is.⁴⁹² Algemeen gesteld is het behoud van de voorraad natuurlijke hulpbronnen een belangrijk onderdeel van duurzame ontwikkeling.⁴⁹³

Eén van de ideeën die de WCED lanceerde was het opstellen van een Universele verklaring betreffende milieubescherming en duurzame ontwikkeling (in het voetspoor van, en ter aanvulling op, de Verklaring van Stockholm uit 1972). Deze verklaring moest als basis fungeren voor een verdrag over hetzelfde onderwerp, 'setting out the sovereign rights and reciprocal responsibilities of all states on environmental protection and sustainable development'.⁴⁹⁴ Als aanzet hiervoor kon het rapport dienen van de door de commissie ingestelde *Experts Group on Environmental Law* (EGEL) uit 1986; dat rapport vermeldde 22 (als 'artikelen' aangeduide) milieurechtelijke beginselen, ten dele geldend internationaal (gewoonte)recht, ten dele met een 'soft law'-karakter.⁴⁹⁵ Eén van de artikelen betrof de verplichting van staten tot instandhouding van 'maximale biologische diversiteit'. Waar van belang wordt in het navolgende ook verwezen naar de door de *Experts Group* in kaart gebrachte beginselen.

2.5 *Caring for the Earth* (1991)

Caring for the Earth, verschenen in 1991 als opvolger van de *World Conservation Strategy*, omschrijft zichzelf als een strategie voor 'a kind of development that provides real improvements in the quality of human life and at the same time conserves the vitality and diversity of the Earth. The goal is development that meets these needs in a sustainable way'.⁴⁹⁶ Hieruit blijkt dat evenals zijn voorganger ook *Caring for the Earth* duurzaamheid als centraal concept hanteert. Dat krijgt vooral gestalte in de *Principles of a sustainable society*, die zijn opgesomd in hoofdstuk 1: negen uitgangspunten die moe-

⁴⁸⁹ WCED, 1987, p. 356-357.

⁴⁹⁰ WCED, 1987, p. 13 en 147 e.v.

⁴⁹¹ WCED, 1987, p. 147 en 148.

⁴⁹² WCED, 1987, p. 148. De commissie erkent overigens dat staten maar beperkte middelen tot hun beschikking hebben; de vraag is dan hoe die het meest effectief kunnen worden ingezet (p. 164). En: '[E]ven though public effort may be concentrated on a few species, all species are important and deserve some degree of attention; [...]' (p. 165).

⁴⁹³ WCED 1987, p. 57.

⁴⁹⁴ WCED, 1987, p. 332-333.

⁴⁹⁵ EGEL, 1986.

⁴⁹⁶ CfE, p. 8.

ten helpen de juistgenoemde doelstelling dichterbij te brengen.⁴⁹⁷ Eén van die uitgangspunten is 'Conserve the Earth's vitality and diversity', waarmee is aangegeven dat ook in *Caring for the Earth* aan het behoud van de diversiteit van het leven op aarde grote waarde wordt gehecht. Erg concreet zijn de gegeven uitgangspunten niet; de concrete uitwerking wordt ook hier overgelaten aan de betrokken staten.

2.6 *Global Biodiversity Strategy (1992)*

Terwijl de onderhandelingen over de definitieve tekst van het Biodiversiteitsverdrag al hun voltooiing naderden werd er, begin 1992, een ander belangrijk document over het behoud van biodiversiteit gepubliceerd: de *Global Biodiversity Strategy*.⁴⁹⁸ Net als bij de *World Conservation Strategy* en *Caring for the Earth* gaat het ook bij de GBS om een niet-bindend beleidsdocument, opgesteld door een samenwerkingsverband van diverse internationale organisaties; in dit geval IUCN, UNEP en het *World Resources Institute*. In hun voorwoord schrijven de voorzitters van deze organisaties dat rapporten alleen nuttig zijn als ze leiden tot concrete actie ('more action and better action than would have been taken otherwise').⁴⁹⁹ Dat is de reden dat in de GBS 85 actiepunten zijn opgenomen, die aangeven op welke punten nationale regeringen en internationale organisaties naar het idee van de opstellers concreet actie kunnen ondernemen om teruggang van biodiversiteit tegen te gaan. De actiepunten zijn verdeeld over acht hoofdstukken, elk met een bepaald thema, waarbinnen vervolgens verschillende doelstellingen ('objectives') worden onderscheiden. Voorafgaand daaraan worden vijf algemene doelstellingen van de GBS genoemd, waaronder het versterken en breder toepassen van de bestaande instrumenten voor biodiversiteitsbehoud en het uitbreiden van de beschikbare capaciteit daarvoor, vooral in ontwikkelingslanden.⁵⁰⁰ De GBS richt zich, zo komt uit de tekst naar voren, in hoofdzaak op een periode van tien jaar (1994–2003); gedurende deze 'Decade of Action' zou een nieuwe, bredere beleidscontext moeten worden gecreëerd, die zich richt op duurzame ontwikkeling en daarbij zaken betreft als wereldhandelspatronen, de schuldenproblematiek, de overdracht van technologie, bevolkingsgroei, consumptie en verspilling, landeigendom, onderwijs en gezondheidszorg.⁵⁰¹

2.7 *Agenda 21 (1992)*

Behalve het Biodiversiteitsverdrag, het Klimaatverdrag, de Verklaring van Rio en een niet-bindende Bossenverklaring kwam tijdens UNCED in Rio de Janeiro ook het ac-

⁴⁹⁷ CftE, p. 8-11. Als 'basisbeginsel' wordt genoemd 'respect and care for the community of life'. Dan volgen 'Improve the quality of human life', 'Conserve the Earth's vitality and diversity', 'Minimize the depletion of non-renewable resources', 'Keep within the Earth's carrying capacity', 'Change personal attitudes and practices', 'Enable communities to care for their own environments', 'Provide a national framework for integrating development and conservation' en 'Create a global alliance'. Van deze acht geven de eerste vier criteria weer waaraan moet worden voldaan, en de laatste vier acties die op individueel, lokaal, nationaal respectievelijk internationaal niveau nodig zijn om duurzaamheid te bereiken.

⁴⁹⁸ WRI e.a., 1992.

⁴⁹⁹ GBS, p. vi.

⁵⁰⁰ GBS, p. 22-25. De doelstellingen lopen deels, maar niet helemaal gelijk op met de hoofdstukindeling.

⁵⁰¹ GBS, p. 26.

tieprogramma *Agenda 21* tot stand.⁵⁰² *Agenda 21* is een omvangrijk document (40 hoofdstukken, 351 pagina's in de Engelse tekst) dat doelstellingen en activiteiten beschrijft die integratie van milieu en ontwikkeling moeten bewerkstelligen, in een 'global partnership for sustainable development'.⁵⁰³ Duurzame ontwikkeling is, zo blijkt hieruit, ook in dit actieprogramma de centrale doelstelling. Het is onderverdeeld in vier delen, die gaan over respectievelijk 'Sociale en economische dimensies', 'Behoud en beheer van hulpbronnen voor ontwikkeling', 'Versterking van de rol van belangrijke groeperingen' en 'Middelen ter implementatie'. De onderwerpen die daarin aan de orde komen variëren van armoedebestrijding, het verbeteren van gezondheidsvoorzieningen en bestrijding van ontbossing tot omgaan met giftige en radioactieve afvalstoffen en de versterking van de positie van vrouwen, kinderen en arbeiders. *Agenda 21* wordt afgesloten met enkele hoofdstukken over de praktische uitwerking ervan, waarin onderwerpen aan de orde komen als *capacity building*, internationale institutionele en organisatorische kwesties (de oprichting van de VN-Commissie Duurzame Ontwikkeling (*Commission on Sustainable Development*) komt in dit hoofdstuk aan de orde), en – niet in de laatste plaats van belang – de financiering van alle in *Agenda 21* opgenomen maatregelen. Hoofdstuk 15 van *Agenda 21* is geheel gewijd aan het behoud van de biologische diversiteit, dat, gezien de plaats in het document, kennelijk wordt beschouwd als onderdeel van het behoud en beheer van hulpbronnen met het oog op economische ontwikkeling.

2.8 IUCN Draft International Covenant (1995; 2004)

Het *Draft International Covenant on Environment and Development* (hierna: het *Draft Covenant*) werd in 1995 uitgebracht door de milieurechtcommissie (*Commission on Environmental Law*) van de IUCN, in samenwerking met de *International Council of Environmental Law* en UNEP. De achtergrond was de gedachte dat de op dat moment bestaande instrumenten op het gebied van het internationaal milieurecht steeds maar een bepaald aspect van dat terrein bestreken, en daarbij ook nog eens voor het merendeel een regionaal karakter droegen. Bovendien werd de tijd rijp geacht om het internationaal milieurecht, dat zich traditioneel kenmerkt door een nadruk op beginselen, declaraties en andere instrumenten met een soft law-karakter, te laten neerslaan in harde, juridisch bindende bepalingen. Indachtig verder de suggestie die in 1987 door de WCED werd gedaan om te streven naar één allesomvattend, wereldwijd milieuverdrag⁵⁰⁴ stelde men een ontwerp op voor een verdrag dat bindende bepalingen zou bevatten over het hele terrein van milieubehoud en duurzame ontwikkeling. Het was de bedoeling dat het *Draft Covenant* grotendeels geldend (gewoonte)recht zou weerge-

⁵⁰² Over *Agenda 21* Birnie en Boyle, 2002, p. 41 en volgende.

⁵⁰³ *Agenda 21*, preambule, paragraaf 1.1. *Agenda 21* kan worden beschouwd als de uitkomst van één van de doelstellingen van UNCED, namelijk 'to recommend measures to be taken at the national and international levels to protect and enhance the environment, taking into account the specific needs of developing countries, through the development and implementation of policies for sustainable and environmentally sound development with special emphasis on incorporating environmental concerns in the economic and social development process and of various sectoral policies and through, inter alia, preventive action at the sources of environmental degradation, clearly identifying the sources of such degradation and appropriate remedial measures, in all countries' (UNGA Res. 44/228, 22 december 1989).

⁵⁰⁴ WCED 1987, p. 333.

ven, maar daarnaast ook een bescheiden aantal nieuwe elementen zou bevatten. In 2000 verscheen een tweede, herziene versie, en in 2004 werd opnieuw een aangepaste tekst uitgebracht.⁵⁰⁵

Het *Draft Covenant* telt een preambule en 75 artikelen, verdeeld over verschillende hoofdstukken. Na de doelstelling, die wordt omschreven als 'to achieve environmental conservation as an indispensable component of sustainable development, through establishing integrated rights and obligations',⁵⁰⁶ volgt een opsomming van 'fundamental principles'; daarna komen hoofdstukken met algemene verplichtingen, verplichtingen ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen en systemen, verplichtingen ten aanzien van processen en activiteiten en ten aanzien van 'global issues', bepalingen over grensoverschrijdende milieueffecten en dito hulpbronnen, over implementatie en samenwerking en over aansprakelijkheid.

Bij de 'fundamental principles' wordt, onder het kopje 'respect for all life forms', als eerste genoemd dat de natuur als geheel moet worden gerespecteerd, de integriteit van ecosystemen op aarde in stand moet worden gehouden en dat iedere vorm van leven uniek is en moet worden bewaard, onafhankelijk van zijn waarde voor de mens. Artikel 21 verplicht de partijen uitdrukkelijk tot het behoud van de biologische diversiteit en tot het beheren en reguleren van biologische hulpbronnen met het oog op hun behoud en duurzaam gebruik.

2.9 Pan-Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie (1996)

De Pan-Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie (hierna: PEBLDS) is een initiatief van de Raad van Europa, in samenwerking met verschillende andere internationale organisaties, bedoeld om de diverse initiatieven op het gebied van biodiversiteit die al op het Europese niveau bestonden aan te vullen en op elkaar af te stemmen.⁵⁰⁷ De PEBLDS is mede bedoeld als een 'pan-Europees' kader voor de tenuitvoerlegging van de verplichtingen van het Biodiversiteitsverdrag. Het Verdrag van Bern heeft daarin een centrale rol. De Strategie gaat uit van een termijn van twintig jaar (dus tot 2016). In die tijd moeten de volgende doelstellingen zijn bereikt:⁵⁰⁸

- bedreigingen van de biologische en landschappelijke diversiteit in Europa zijn aanmerkelijk verkleind en waar mogelijk geheel weggenomen;
- de veerkracht van de diversiteit in Europa is vergroot;

⁵⁰⁵ Voor deze laatste versie zie http://www.iucn.org/themes/law/pdfs/documents/EPLP31EN_rev2.pdf. Daadwerkelijke onderhandelingen (tussen regeringen) zijn over het Convenant nooit gevoerd, en concrete plannen daaromtrent zijn er op dit moment evenmin. Het is wel door het *World Conservation Congress* aanbevolen als richtlijn voor onderhandelingen over nieuw af te sluiten verdragen; zie Res. 3.021, 17-25 november 2004, via www.iucn.org.

⁵⁰⁶ Wat de 'obligations' betreft bevatte het Convenant in zijn oorspronkelijk versie behalve verplichtingen voor staten ook rechtstreekse verplichtingen voor individuen: artikel 12, tweede lid, bepaalde dat 'all persons have a duty to protect and preserve the environment'. Bij de herziening is de verplichting alsnog verlegd naar de Verdragspartijen: 'The Parties shall ensure that all natural and juridical persons have a duty to protect and preserve the environment'. De Preambule bevat nog wel een verwijzing naar 'the duty of all to respect and care for the environment and to promote sustainable development'.

⁵⁰⁷ Tekst, geschiedenis en een beperkt aantal achtergronddocumenten zijn raadpleegbaar op de website van de PEBLDS: <http://www.strategyguide.org/index.html>.

⁵⁰⁸ PEBLDS, paragraaf 1.4.

- de ecologische samenhang van Europa als geheel is versterkt;
- betrokkenheid van het publiek bij kwesties betreffende biologische en landschappelijke diversiteit is aanzienlijk vergroot.

Het belangrijkste middel om deze doelstellingen te bereiken is het Pan-Europese Ecologische Netwerk (*Pan European Ecological Network* of *PEEN*): een netwerk van beschermde gebieden over het hele Europese continent. Volgens de algemene richtlijnen die voor dat netwerk zijn opgesteld richt het zich op het verzekeren van een gunstige staat van instandhouding van ecosystemen, habitats, soorten en landschappen van Europees belang ('of European importance').⁵⁰⁹ Concreet betekent dat dat het netwerk bestaat uit kerngebieden, corridors (verbindingszones) en bufferzones. Voor de kerngebieden wordt in belangrijke mate aangesloten bij al bestaande Europese of internationale netwerken zoals Natura 2000 (van de EU), het *Emerald Network* onder het Verdrag van Bern (van de Raad van Europa), wetlands aangewezen onder de Wetlandsconventie en gebieden aangewezen onder het Werelderfgoedverdrag.⁵¹⁰

2.10 Biodiversiteitsstrategie Europese Unie (1998, 2001)

Op 4 februari 1998 stelde de Europese Commissie een mededeling vast betreffende een Europese Biodiversiteitsstrategie.⁵¹¹ Doel van die Strategie is het anticiperen op (dreigende) significante vermindering van de biologische diversiteit, het voorkomen van zulke vermindering en het bestrijden aan de bron van de oorzaken ervan. Het stuk vloeide voort uit het Vijfde Milieuactieprogramma van de EG, 'Op weg naar duurzame ontwikkeling'. Het kan worden beschouwd als 'nationale strategie' in de zin van artikel 6 van het Biodiversiteitsverdrag. De EG-strategie en de nationale strategieën van de lidstaten moeten als complementair worden beschouwd.⁵¹²

De Strategie biedt 'een kader voor de ontwikkeling van beleidsopties en instrumenten waarvan de Gemeenschap zich zal bedienen om het VBD [het Biodiversiteitsverdrag] ten uitvoer te leggen'.⁵¹³ Het stuk is onderverdeeld in vier hoofdstukken. Naast een inleiding over de problematiek rond biodiversiteit, de reikwijdte en de doelstellingen van de Strategie volgen hoofdstukken over de thema's die centraal staan, over de beleidsterreinen waarop die thema's moeten worden uitgevoerd alsmede de daarbij na te streven doelen, en over de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van actieplannen. Als thema's (hoofdstuk II van de Strategie) worden onderscheiden de instandhouding en het duurzaam gebruik van biodiversiteit; billijke verdeling van de voordelen uit genetische rijkdommen; onderzoek, identificatie, monitoring en informatieuitwisseling; en educatie, opleiding en bewustmaking. Deze thema's zijn ontleend aan bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag. De beleidsterreinen waarop actie

⁵⁰⁹ *General Guidelines*, paragraaf 2. Het criterium van een 'gunstige staat van instandhouding' komt ook voor in het Verdrag van Bonn, en is daarnaast terug te vinden in de Habitatrichtlijn van de EU.

⁵¹⁰ *General guidelines*, paragraaf 2.1.

⁵¹¹ Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en aan het Parlement betreffende de strategie van de Europese Gemeenschap inzake biodiversiteit, COM (98) 42 def. De Strategie is door de Raad en door het Europees Parlement goedgekeurd.

⁵¹² Zowel de EG als de afzonderlijke lidstaten zijn partij bij het verdrag; de EG ratificeerde het op 21 december 1993.

⁵¹³ Strategie, hoofdstuk I, achtste alinea.

moet worden ondernomen (hoofdstuk III) zijn het behoud van hulpbronnen, landbouw, visserij, regionaal beleid, bossen, energie en vervoer, toerisme, en ontwikkelings- en economische samenwerking. Voor al deze terreinen worden min of meer concrete, op het EG-niveau toegesneden doelstellingen genoemd die moeten worden gerealiseerd. De uitwerking van die doelstellingen in concrete activiteiten per sector vindt in hoofdzaak plaats in actieplannen (hoofdstuk IV) die op basis van de Strategie moeten worden opgesteld. In 2001 zijn actieplannen gepubliceerd met betrekking tot het behoud van natuurlijke hulpbronnen, landbouw, visserij en ontwikkelingssamenwerking.⁵¹⁴ De Vogel- en de Habitatrichtlijn vormen de belangrijkste instrumenten in het actieplan over natuurlijke hulpbronnen, dat zich concentreert op wilde planten en diersoorten en de bijbehorende ecosystemen en habitats.⁵¹⁵

In 2006 verscheen een mededeling van de Europese Commissie met betrekking tot een actieplan om het verlies van biodiversiteit tegen 2010 en daarna tot staan te brengen, waarin onder meer tien prioritaire doelstellingen werden opgesomd die voor 2010 zouden moeten zijn gerealiseerd.⁵¹⁶ De invalshoek van dit plan is een wat andere dan van de Strategie, omdat het plan activiteiten van zowel de lidstaten als van de EU bestrijkt. Niettemin blijven de bestaande Strategie en de daarop gebaseerde sectorale actieplannen gewoon gelden, zij het dat het nieuwe actieplan ertoe kan leiden dat de Strategie en bestaande plannen op punten zullen moeten worden aangepast.

3. Prioriteiten

Op welke soorten en gebieden of ecosystemen moeten maatregelen tot behoud van de biodiversiteit zich in de eerste plaats richten? Zoals we zagen in hoofdstuk 3 bevat het Biodiversiteitsverdrag een (indicatief) lijstje met criteria die kunnen worden gevolgd bij het inventariseren van de biodiversiteit, en vervolgens bij het nemen van maatregelen overeenkomstig de bepalingen van het verdrag. Gezien het feit dat het verdrag en de tien in de vorige paragraaf genoemde instrumenten (mede) dezelfde doelstelling hebben – het behoud van de biologische diversiteit – zou men verwachten dat de criteria die op dit punt worden aangelegd in belangrijke mate gelijklopend zullen zijn. In deze paragraaf wordt nader op deze prioriteitenstelling ingegaan.

Opvallend is dat sommige van de hier besproken teksten net als het Biodiversiteitsverdrag een uitgebreid overzicht geven van de aan te leggen maatstaven, terwijl dat in

⁵¹⁴ Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement; Actieplannen op het terrein van het behoud van natuurlijke hulpbronnen, landbouw, visserij, alsmede ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking, COM (2001) 162 def, vol. I-V. De Strategie ging ook nog uit van een actieplan voor regionaal beleid en ruimtelijke ordening, maar dat is er (tot nu toe) niet gekomen. Voor de overige sectoren worden geen aparte plannen opgesteld, maar worden de doelstellingen rechtstreeks in het beleid opgenomen.

⁵¹⁵ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103); richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206). De Habitatrichtlijn heeft blijkens de preambule ook expliciet als hoofddoel 'met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen'; vgl. ook artikel 2. Over de effectiviteit van de Habitatrichtlijn als implementatie van het Biodiversiteitsverdrag zie Verschuuren, 2002.

⁵¹⁶ Mededeling COM(2006) 216 definitief.

andere teksten ontbreekt. Het MAB, de WCS, de GBS, de EU-Biodiversiteitsstrategie en de PEBLDS gaan, meer of minder uitgebreid maar wel expliciet, op dit punt in, en deze teksten worden daarom als eerste besproken. Bij de overige vijf ontbreken expliciete maatstaven voor prioritering.

Man and the Biosphere-programma

Al in het eindrapport van de ICC uit 1971 zijn aanknopingspunten te ontdekken met betrekking tot de vraag op welke specifieke *gebieden* de activiteiten zich zouden moeten richten: voor het opzetten van een netwerk van beschermde gebieden is de lokalisatie nodig van 'ecosystems little affected by man, of centres of diversity, and of areas where the wild progenitors of domestic species and existing, but endangered, domestic species and varieties are still to be found'.⁵¹⁷ De 'Task Force' uit 1974 had als voornaamste taak om de criteria op te stellen om vast te stellen welke gebieden moesten worden aangewezen als 'biosphere reserve'. In het rapport komt men tot de conclusie dat, algemeen gesproken, in ieder aan te wijzen gebied één of meer van de volgende aspecten aanwezig moeten zijn:

- (i) Representative examples of natural biomes;
- (ii) Unique communities or areas with unusual natural features of exceptional interest.
It is recognized that representative areas may also contain unique features e.g. one population of a globally rare species; their representativeness and uniqueness may both be characteristics of an area;
- (iii) Examples of harmonious landscapes resulting from traditional patterns of land use;
- (iv) Examples of modified or degraded ecosystems capable of being restored to more natural conditions.⁵¹⁸

Deze algemene richtlijnen worden vervolgens nader uitgewerkt. Bij punt (i) moet eerst worden bepaald welke biomen er wereldwijd moeten worden onderscheiden. Van concrete gebieden moet vervolgens worden beoordeeld of ze representatief zijn voor het desbetreffende bioom (bijvoorbeeld het tropisch regenwoud), of ze een voldoende mate van diversiteit bezitten, in hoeverre ze nog een natuurlijk karakter bezitten en niet te veel door menselijke activiteiten zijn aangetast, en of ze qua grootte en ligging geschikt zijn om als natuurgebied te worden beheerd. Opvallend is dat 'diversiteit' uitdrukkelijk wordt opgevat als verscheidenheid aan typen ecosystemen. Diversiteit van populaties en soorten is secundair.⁵¹⁹ Bij de selectie van gebieden op grond

⁵¹⁷ UNESCO, 1971, p. 20.

⁵¹⁸ UNESCO, 1974, p. 15; zie ook UNESCO, 1973, p. 20-23, waar het vooral gaat om het selecteren van representatieve ecosystemen. Batisse schrijft over de in 1974 geformuleerde criteria: 'The characteristics listed can, however, be interpreted in many different ways: they cover a wide variety of situations but are given without any hierarchy and provide no priorities for selection. These characteristics were obviously drawn up from a theoretical standpoint at a time when the practical implementation of the project had not yet started. It is all the more to the credit of the task force that much of its work remains relevant today' (Batisse, 1986, p. 4).

⁵¹⁹ "Since total representation cannot be achieved within a single area, it is necessary to define the level of diversity which has priority. This should be at the ecosystem level, so that "diversity" is primarily concerned with the degree to which the range of habitats characteristic of the biome is present in any one area". UNESCO, 1974, p. 19.

van hun unieke karakter (punt (ii)) wordt als algemene richtlijn gegeven dat het moet gaan om gebieden met kenmerken “sufficiently outstanding on a world scale for their international importance to be beyond dispute”.⁵²⁰ Het kan daarbij gaan om gebieden waar zeldzame of bedreigde dier- of plantensoorten voorkomen, omdat behoud daarvan bijdraagt aan het algemene doel van het behoud van genetisch materiaal. Gebieden kunnen ook als ‘uniek’ worden aangemerkt vanwege uitzonderlijke mogelijkheden die ze bieden voor ecologisch onderzoek, wat mede een functie is van het biosfeer-netwerk.

De categorieën (i) en (ii) hebben betrekking op natuurlijke gebieden. De overige twee betreffen gebieden waar de mens in meer of mindere mate zijn sporen heeft achtergelaten. Onder (iii) vallen cultuurlandschappen die zijn ontstaan door een “long-established and stable pattern of land use”, zoals de uitoefening van kleinschalige, traditionele landbouw. Net als bij de natuurlijke gebieden is ook hier de mate van diversiteit (“variety of components within the landscape”) een belangrijke maatstaf om gebieden te selecteren die onder het netwerk kunnen worden gebracht. Daarnaast spelen stabiliteit van de aanwezige habitats en het bestaan van mogelijkheden voor toerisme een rol; de laatste met het oog op de opbrengsten, die kunnen worden gebruikt om de traditionele levenswijze ter plaatse in stand te houden.⁵²¹ Categorie (iv) ten slotte betreft gebieden die zijn aangetast door menselijke activiteiten, zoals (intensieve) landbouw en ontbossing. Het doel is om deze gebieden weer zo veel mogelijk in hun natuurlijke toestand te brengen.⁵²²

In het Actieplan uit 1984 komen de categorieën (iii) en (iv) letterlijk terug. De aanwezigheid van representatieve voorbeelden van natuurlijke ecosystemen wordt, in iets andere bewoordingen, ook genoemd. Verder moeten biosphere reserves volgens het Actieplan zo veel mogelijk gebieden omvatten die zich kenmerken hetzij door veel endemische soorten, grote genetische rijkdom of unieke natuurlijke kenmerken van uitzonderlijk wetenschappelijk belang, hetzij door hun geschiktheid om experimenten te verrichten met het oog op het ontwikkelen van methoden voor duurzame ontwikkeling.⁵²³

Ook de criteria die het *Strategic Framework* uit 1995 geeft om een gebied aan te kunnen merken als biosphere reserve zijn weer net iets anders geformuleerd. Artikel 4 van het Framework noemt de volgende inhoudelijke punten:

1. [A biosphere reserve] should encompass a mosaic of ecological systems representative of major biogeographic regions, including a gradation of human interventions;
2. It should be of significance for biological diversity conservation;
3. It should provide an opportunity to explore and demonstrate approaches to sustainable development on a regional scale.⁵²⁴

⁵²⁰ UNESCO, 1974, p. 21. Overigens wordt daar (terecht) opgemerkt dat bij unieke gebieden per definitie niet met standaardprocedures en -criteria kan worden gewerkt.

⁵²¹ UNESCO, 1974, p. 22.

⁵²² UNESCO, 1974, p. 23.

⁵²³ Actieplan, paragraaf 7 en 22.

⁵²⁴ *Statutory Framework*, artikel 4. De overige eisen hebben niet zo zeer betrekking op de keuze van gebieden maar op hun inrichting en de manier waarop ze zijn georganiseerd. Als eisen worden verder nog gesteld dat het gebied groot genoeg is om de drie functies van biosphere reserves naar

Representativiteit is nog steeds een belangrijk vereiste (zie punt 1). In punt 3 komt de onderzoekfunctie van biosphere reserves beter naar voren dan in 1974 het geval was. Punt 2 is intrigerend, omdat er geen verdere uitleg wordt gegeven omtrent wanneer een gebied 'of significance for biological diversity conservation' is; misschien dat de 'verdwenen' punten uit 1974 – uniciteit en de aanwezigheid van 'unusual natural features of exceptional interest' – bij de invulling een rol kunnen vervullen.

Uit de *Seville Strategy* kan voorts worden opgemaakt dat het de bedoeling is dat het netwerk een zo breed en gevarieerd mogelijk scala aan gebieden omvat, in termen van verschillende ecologische, biologische, economische en culturele omstandigheden.⁵²⁵ Actiepunt I.1.4 beveelt aan om bij het instellen of versterken van nieuwe gebieden bijzondere aandacht te geven aan versnipperde leefgebieden, bedreigde ecosystemen en kwetsbare natuurlijke én culturele milieus.

Over *soorten* wordt aanmerkelijk minder gezegd; gezien de opzet van het MAB als netwerk van beschermde gebieden is dat ook niet verwonderlijk. In algemene zin gaat de aandacht uit naar soorten en variëteiten van daadwerkelijk of mogelijk belang voor de mens: er wordt opgemerkt dat het van belang is dat 'the widest possible diversity of such species' behouden blijft.⁵²⁶ Actie moet zich daarbij in de eerste plaats richten op bedreigde soorten. Voor soorten die niet direct van (economisch) belang zijn voor de mens hoeft geen soortenbeschermingsbeleid te worden opgesteld: behoud van dergelijke soorten vindt plaats door middel van het behoud van ecosystemen.⁵²⁷

World Conservation Strategy

De WCS geeft, net als het Biodiversiteitsverdrag, verschillende criteria die kunnen worden aangelegd om te bepalen op welke bestanddelen van de biodiversiteit de maatregelen voor behoud zich in de eerste plaats moeten richten. Wat soorten betreft wordt, net als onder het Biodiversiteitsverdrag, bijzondere aandacht gevraagd voor soorten waarvan het voortbestaan aan een zekere dreiging onderhevig is. Een verschil is dat, waar het verdrag slechts één categorie 'bedreigd' ('threatened') kent, de WCS onderscheid maakt tussen verschillende stadia, en daar vervolgens een verschillende prioriteit aan koppelt. Voor soorten die daadwerkelijk als bedreigd ('endangered') zijn aan te merken moeten als eerste maatregelen worden getroffen; maatregelen ten behoeve van soorten waarvan de situatie iets minder zorgwekkend is (die de status

behoren te kunnen uitvoeren, dat het in drie zones moet zijn ingedeeld, elk met een specifieke functie, dat verschillende groeperingen, instanties en bewoners bij het beheer moeten worden betrokken en dat voorzieningen moeten worden getroffen voor het beheer van activiteiten, dat er een beheersplan moet komen en een instantie die het plan kan uitvoeren, en dat er moet worden voorzien in onderzoeks- en trainingsprogramma's.

⁵²⁵ Seville Strategy, 'The vision from Seville for the 21st Century', negende tekstblok. Dit laatste komt onder meer tot uitdrukking in aanbeveling II.1.3, waarin wordt opgeroepen ook gebieden waarin 'traditional lifestyles and indigenous uses of biodiversity' worden beoefend onder het netwerk te brengen, evenals bijvoorbeeld gebieden rond steden of aangetaste gebieden op het platteland.

⁵²⁶ UNESCO 1971, p. 21; daar ook de suggestie van nader onderzoek op een aantal punten, specifiek gericht op soorten die commercieel worden gebruikt, met bijzondere aandacht voor de grootte van leefgebieden ten behoeve van 'optimum conservation of the widest spectrum of species and varieties and for ensuring high species diversity'. Vgl. ook UNESCO 1973, p. 28.

⁵²⁷ UNESCO 1973, p. 34.

‘kwetsbaar’ respectievelijk ‘zeldzaam’ hebben) hebben een iets lagere prioriteit.⁵²⁸ Een tweede verschil met het Biodiversiteitsverdrag is dat de WCS bij het bepalen van de prioriteit die behoud van een soort heeft ook de taxonomische status van die soort laat meewegen. Wanneer een soort de enige is in een familie of geslacht, zodat zijn taxonomische ‘afstand’ tot andere soort (‘distinctness’) relatief groot is, neemt het belang van het voorkomen van uitsterven ervan toe, en daarmee ook de urgentie van het nemen van maatregelen om dat uitsterven te voorkomen. De WCS bevat zelfs een schema waarin het relatieve gewicht van het bedreigheids criterium en het ‘distinctness’-criterium wordt vastgelegd. Eerste prioriteit hebben maatregelen om een soort te redden die de enige in een familie vormt, en die in het stadium ‘bedreigd’ is aangeland; daarna volgt een dergelijke soort die niet bedreigd maar ‘kwetsbaar’ is, daarna een bedreigde soort die enig is in een geslacht, vervolgens een soort die enig is in zijn familie en de status ‘zeldzaam’ heeft enzovoorts. De voorgestelde volgorde wordt kernachtig samengevat als: ‘the greater the potential genetic loss, the less imminent that loss need be to justify preventive action’.⁵²⁹

Naast het behoud van soorten in het algemeen wordt speciaal aandacht gevraagd voor de instandhouding van ‘zo veel mogelijk’ variëteiten van planten en dieren die voorzien in een directe menselijke behoefte: eetbare gewassen, vee, bomen die bruikbaar zijn als hout, vissen en andere dieren die geschikt zijn voor aquacultuur en bepaalde micro-organismen. Behalve de gedomesticeerde organismen zou het ook moeten gaan om hun in het wild levende verwanten. Ook hier hebben soorten en variëteiten die bedreigd zijn prioriteit, evenals organismen die van belang zijn voor internationale kweek- en fokprogramma’s.⁵³⁰

Wat habitats en ecosystemen betreft is de bescherming belangrijk van de leefgebieden van economisch waardevolle en andere nuttige soorten (en wilde verwanten van dergelijke soorten als ze gedomesticeerd zijn), alsmede de leefgebieden van bedreigde of unieke soorten, en van unieke ecosystemen én ecosystemen die representatief zijn voor een bepaald type. Ook ecosystemen met een hoge soortenrijkdom verdienen prioriteit, evenals ecosystemen die niet of niet voldoende vertegenwoordigd zijn in beschermde gebieden (dit laatste geldt met name voor mariene ecosystemen).⁵³¹ Bescherming en behoud van inheemse soorten wordt niet met zo veel woorden als prioriteit aangewezen; wel moet worden opgetreden tegen geïntroduceerde soorten die schadelijk zijn voor de inheemse flora en fauna.

Naar aanleiding van het stellen van prioriteiten ten behoeve van behoud in het algemeen (dus niet specifiek voor diversiteitsbehoud, maar in algemene zin voor in-

⁵²⁸ WCS, paragraaf 6.1. De WCS geeft definities van de drie gebruikte categorieën. ‘Endangered’ wordt omschreven als ‘in danger of extinction; survival unlikely if the causal factors (threats) continue operating’; ‘vulnerable’ betekent ‘not yet endangered, but likely to be if the causal factors (threats) continue operating’; ‘rare’ staat voor ‘world population is small and “at risk” but not yet endangered or vulnerable’, waarbij wordt aangetekend dat ‘by implication this refers to taxa with so restricted a world range that it would be possible to endanger them or even make them extinct by, for example, a sudden change in land use in one area’ (WCS, paragraaf 6.1, noot 4). Bij deze laatste term is opvallend dat ‘zeldzaamheid’ niet enkel wordt bepaald door de aantallen van een soort maar ook door het bestaan van een zeker risico.

⁵²⁹ WCS, paragraaf 6.1.

⁵³⁰ WCS, paragraaf 6.4.

⁵³¹ WCS, paragrafen 6.8–6.9.

standhouding van ecologische processen en voor het realiseren van duurzaam gebruik) merkt de WCS nog op dat daarbij significantie, urgentie en onomkeerbaarheid als drie belangrijkste criteria zijn gehanteerd.⁵³² Onomkeerbaarheid wordt daarbij als sleutelcriterium aangeduid; en het uitsterven van soorten of variëteiten daarvan is uiteraard bij uitstek onomkeerbaar, zodat binnen de behoudsdoelstellingen dit aspect een zeker extra gewicht lijkt te hebben.

Ten slotte beveelt de WCS aan om in nationale programma's verdere keuzes te maken omtrent prioritaire soorten en ecosystemen.⁵³³

Global Biodiversity Strategy

Men zou misschien verwachten dat in een plan dat volgens de opstellers voornamelijk bedoeld is om concrete actiepunten aan te dragen ook duidelijk wordt aangegeven op het behoud van welke onderdelen van de biologische diversiteit we ons, met onze schaarse beschikbare middelen, in het bijzonder moeten toeleveren. De GBS bevat echter niet een lijstje (zoals het Biodiversiteitsverdrag) of schema (zoals de WCS) met criteria voor het stellen van prioriteiten. Wel worden op diverse plaatsen, verspreid over de tekst, aanwijzingen gegeven. Zo wordt in het hoofdstuk over beschermde gebieden opgemerkt dat een nationaal stelsel van beschermde gebieden voor een effectief behoud van biodiversiteit moet omvatten:

- Twee of meer representanten van ieder ecosysteemtype in het desbetreffende land;
- Habitats met daarin levensvatbare populaties van genetische hulpbronnen van economisch belang (waaronder wilde verwanten van cultuurgewassen en planten met farmaceutische waarde);
- Overgangszones voor wat betreft verschillende aspecten (hoog-laag, nat-droog, zout-zoet) van alle belangrijke ecosysteemtypes;
- Een netwerk van beschermde gebieden die het voortbestaan van indicatorsoorten en 'keystone species' in hun ecosysteem garanderen;
- Gebieden met endemische soorten.⁵³⁴

Hierbij gaat het dus om de vraag wat een beschermd gebied allemaal moet omvatten: de *inrichting* ervan. Even verderop worden criteria gegeven voor het *beheer* van beschermde gebieden (en van biologische hulpbronnen in het algemeen). Daarbij is onder meer het volgende van belang:

- Levensvatbare populaties van alle inheemse soorten en ondersoorten moeten in stand worden gehouden, waarbij alleen veranderingen mogen optreden in aantallen of verspreiding die zijn veroorzaakt door natuurlijke milieufactoren;
- Ook de aantallen en de verdeling van leefgemeenschappen en habitats moeten gehandhaafd blijven, ook hier afgezien van veranderingen door natuurlijke oorzaken;
- De genetische diversiteit van alle soorten in het gebied moet op peil gehouden worden;

⁵³² WCS, paragraaf 5.

⁵³³ WCS, paragraaf 8.4 onder d.

⁵³⁴ GBS, p. 121.

- Introductie door de mens van uitheemse soorten moet worden voorkomen.

In een apart overzicht van de elementen die volgens de GBS in het (op dat moment nog niet uitonderhandelde) Biodiversiteitsverdrag moeten worden opgenomen wordt aangedrongen op het behoud van gebieden die bekend staan om hun 'rijke biologische diversiteit'.⁵³⁵

Wat beschermde gebieden betreft dringt de GBS er verder op aan dat op de diverse niveaus prioriteiten worden gesteld. Per land zou een 'Protected Area System Plan' moeten worden opgesteld, waarin per beschermd gebied specifieke doelen worden vastgelegd, en waarin expliciet wordt opgenomen hoe de 'keystone species', indicatorsoorten en soorten van bijzondere esthetische of economische waarde worden beheerd. Op internationaal niveau moeten, op basis van assessments, prioriteiten worden gesteld voor het instellen of versterken van beschermde gebieden.⁵³⁶ Op dit niveau zou ook een rol zijn weggelegd voor een '*International Panel on Biodiversity Conservation*'. Een dergelijk panel zou aanbevelingen moeten doen over prioriteiten op het gebied van onderzoek, financiering en concrete maatregelen, en zou een lijst moeten opstellen met prioritaire bedreigde soorten, gebieden en ecosystemen. Factoren als het endemisch karakter van soorten, soortenrijkdom en de betrekkingen tussen soorten en ecologische waarde zouden daarbij een rol moeten spelen, evenals de mogelijkheden voor duurzaam beheer.⁵³⁷

Over prioriteiten met betrekking tot soorten wordt minder duidelijkheid gegeven. De GBS merkt op dat er meerdere redenen kunnen zijn om behoudsmaatregelen te treffen voor een soort. De belangrijkste is bedreiging als gevolg van overexploitatie, milieuverontreiniging of de introductie van predatoren of concurrerende soorten,⁵³⁸ maar ook het feit dat het gaat om *keystone species*, wilde verwanten van cultuurgewassen of landbouwhuisdieren, of bijzonder aansprekende soorten ('flagship species', zoals de reuzenpanda) kan reden zijn voor actie. Daarnaast vraagt de Strategie nog apart aandacht voor cultuurgewassen, bomen, vee en micro-organismen; daarbij gaat het dan voornamelijk om het veiligstellen van hun genetische diversiteit.⁵³⁹ De redenen die volgens de GBS kunnen bestaan om, naast de bescherming die de instelling van beschermde gebieden al geeft, extra maatregelen te treffen voor het behoud van een soort, kunnen worden gelezen als maatstaven om prioriteiten te stellen, maar het is niet duidelijk of ze zo zijn bedoeld.

EU Biodiversiteitsstrategie

De duidelijkste voorbeelden van het stellen van prioriteiten binnen het kader van de EU-Biodiversiteitsstrategie zijn te vinden in de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Veel bepalingen van de Vogelrichtlijn hebben betrekking op alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten;⁵⁴⁰ sommige

⁵³⁵ GBS, p. 30.

⁵³⁶ GBS, p. 122.

⁵³⁷ GBS, p. 32.

⁵³⁸ Ook in het overzicht van 'essentiële elementen' voor een Biodiversiteitsverdrag wordt bedreigd zijn genoemd als criterium voor behoud van soorten (p. 30).

⁵³⁹ GBS, p. 133.

⁵⁴⁰ Artikel 1, eerste lid; concrete verplichtingen die betrekking hebben op al deze soorten staan o.a.

bepalingen hebben echter vooral betrekking op specifiek aangeduide soorten. Zo moeten op grond van artikel 4, eerste lid, bijzondere beschermingsmaatregelen worden getroffen voor de leefgebieden van de soorten genoemd in bijlage I, waarbij wordt bepaald dat in dat verband wordt gelet op soorten die dreigen uit te sterven, soorten die gevoelig zijn voor wijzigingen in het leefgebied (dat wil feitelijk zeggen: die het risico lopen bij dergelijke wijzigingen bedreigd te raken), soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen, en andere soorten die vanwege specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen. Daarnaast bepaalt het tweede lid dat vergelijkbare maatregelen moeten worden genomen voor niet in bijlage I genoemde maar geregeld voorkomende trekvogels.

De Habitatrichtlijn heeft betrekking op soorten en gebieden 'van communautair belang'. *Soorten* zijn van communautair belang indien ze op het Europese grondgebied van de lidstaten kort gezegd (a) bedreigd zijn, (b) kwetsbaar zijn (het gevaar lopen bij onveranderde omstandigheden bedreigd te raken), (c) zeldzaam zijn (in kleine populaties voorkomen en het gevaar lopen kwetsbaar of bedreigd te worden, of (d) endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat.⁵⁴¹ Onder een *gebied* van communautair belang wordt verstaan een gebied dat er in zijn biogeografische regio significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat genoemd in bijlage I of een soort genoemd in bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te houden, dat significant kan bijdragen aan de coherentie van het Natura 2000-netwerk, of dat significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken regio.⁵⁴²

Soorten van communautair belang zijn opgenomen in bijlage II, IV of V van de richtlijn. Met betrekking tot soorten zijn verschillende verbodsbepalingen van kracht.⁵⁴³ Gebieden van communautair belang worden, volgens een procedure waarbij de Europese Commissie en de desbetreffende lidstaat betrokken zijn, aangewezen als speciale beschermingszone. Binnen dergelijke zones gelden specifieke beschermingsregels.⁵⁴⁴

in artikel 2 (de populatie op een niveau houden dat beantwoordt aan onder meer ecologische eisen), artikel 3, eerste lid (voor alle soorten een voldoende gevarieerdheid en omvang van leefgebieden beschermen, in stand houden of herstellen), en artikel 5 (plicht tot het instellen van een vangstverbod, een verbod om eieren of nesten te vernielen, om eieren te rapen of in bezit te hebben, op opzettelijke verstoring en om vogels te houden die niet mogen worden gevangen).

⁵⁴¹ Artikel 1, onderdeel g, Habitatrichtlijn.

⁵⁴² Artikel 1, onderdeel k, Habitatrichtlijn.

⁵⁴³ Zie onder meer artikel 12 en artikel 13 Habitatrichtlijn.

⁵⁴⁴ Artikel 1, onderdeel l, en artikel 6 Habitatrichtlijn. Het eerste lid van artikel 6 geeft een algemene verplichting tot het treffen van 'de nodige instandhoudingsmaatregelen', het tweede lid verplicht ertoe ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats in de zones niet verslechtert en dat er geen 'storende factoren' optreden voor de soorten waarvoor de zone is aangewezen. Lid 3 eist een 'passende beoordeling' van de gevolgen voor het gebied bij plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben, en bepaalt dat pas toestemming mag worden gegeven voor de activiteit in kwestie als de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Het vierde lid kent een ontsnappingsclausule: bij dwingende redenen van groot openbaar belang kan een plan of project met negatieve gevolgen voor de betrokken zone toch doorgaan, mits er compenserende maatregelen worden getroffen die de samenhang garanderen van het Natura 2000-netwerk. De Europese Commissie heeft een handleiding uitgebracht over de manier waarop artikel 6 moet worden toegepast (Europese Commissie, 2000).

Bij de selectie van gebieden van communautair belang die voor aanwijzing in aanmerking komen wordt rekening gehouden met de in bijlage III opgesomde criteria. Bij de beoordeling door de lidstaat (nationale beoordeling) wordt bij *habitats* gekeken naar de representativiteit van het type habitat in het gebied, de oppervlakte ervan (ten opzichte van de totale oppervlakte van het betrokken habitatype op het grondgebied van de lidstaat), de mate van instandhouding van structuur en functies van het habitatype en de mogelijkheden van herstel, en een algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat. Wordt het gebied aangewezen vanwege een daar voorkomende soort dan wordt gelet op omvang en dichtheid van de populatie van de soort in het gebied ten opzichte van de populaties op het nationale grondgebied, de mate van instandhouding van de elementen van de habitat die van belang zijn voor de betrokken soort en herstelbaarheid, de mate van isolatie van de populatie in het gebied ten opzichte van het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort, en een algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken soort.

Dan zijn er nog *typen natuurlijke habitats* van communautair belang. Daarbij gaat het om habitats die het gevaar lopen in hun natuurlijke verspreidingsgebied te verdwijnen, die een beperkt natuurlijk verspreidingsgebied hebben ten gevolge van hun achteruitgang of wegens hun intrinsiek beperkte areaal, of die 'opmerkelijke voorbeelden' vormen van één of meer van de negen in de richtlijn genoemde biogeografische regio's.⁵⁴⁵ Bijzondere aandacht verdienen de soorten en habitattypen die worden aangemerkt als prioritair: bedreigde soorten en habitattypen voor de instandhouding waarvan de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het grondgebied van de Gemeenschap ligt.⁵⁴⁶

Pan-Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie

De PEBLDS bevatte oorspronkelijk ook het eerste Actieplan 1996-2000. Dat plan verwijst naar bijlage 2 bij de Strategie, die een prioriteitenstelling bevat. Volgens de bijlage moet de PEBLDS zich vooral richten op ecosystemen en landschappen die uit oogpunt van natuurbehoud waarde hebben voor heel Europa en de regio's. De criteria voor het bepalen van de waarde in dat opzicht zijn verdeeld in criteria met betrekking tot biologische diversiteit en criteria met betrekking tot landschappelijke diversiteit.

⁵⁴⁵ Artikel 1, onderdeel c, Habitatrichtlijn.

⁵⁴⁶ Artikel 1, onderdelen d en h. De prioritaire soorten en habitattypen zijn als zodanig aangegeven in de bijlagen (gemarkt met sterretjes). De aanwezigheid in een speciale beschermingszone van een prioritaire soort of prioritair habitatype beperkt de mogelijkheden om plannen of projecten goed te keuren die significante gevolgen kunnen hebben voor het betrokken gebied: dat kan (behoudens een daarover uitgebracht advies van de Commissie) alleen indien er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of 'voor het milieu wezenlijke gunstige effecten'.

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

Voor de eerste categorie worden als maatstaven genoemd:

- Natuurlijkheid (gebieden waar de samenstelling qua ecosystemen en soorten zo dicht mogelijk ligt bij de oorspronkelijke, natuurlijke habitats);
- Diversiteit (gebieden met een grote verscheidenheid aan habitattypes, soorten en/of genotypen, waaronder begrepen de genetische diversiteit van traditionele variëteiten en rassen);
- Representativiteit (gebieden waarin habitats voorkomen die typerend zijn voor een regio);
- Bedreigdheid of zeldzaamheid (gebieden met typen habitats, soorten of genomen die lijden onder milieudruk ('that are suffering environmental stress'));
- Omvang (gebieden die groot genoeg zijn om een duurzame bijdrage te kunnen leveren aan het behoud van de biologische en landschappelijke diversiteit in Europa);
- Endemisch karakter (populaties die beperkt zijn tot lokale gebieden of tot Europa);
- Culturele biodiversiteit (met inbegrip van habitats en soorten met een culturele, esthetische of regionale identiteit).

Wat de landschappelijke diversiteit betreft spelen onder andere zeldzaamheid, uniekheid, representativiteit en natuurlijkheid een rol. De genoemde criteria kunnen⁵⁴⁷ volgens de tekst zodanig worden geïnterpreteerd dat op basis daarvan de Strategie zich met voorrang moet richten op:

- Ecosystemen met de grootste mate van biologische diversiteit: bossen, berggebieden, Europese rivieren, grasland, kust- en zeegebieden en (andere) wetlands;
- Landschappen (inclusief zeegebieden) van het meest significant Europees belang: toendra's, taiga's, hooglanden, open vlakten, steppen en aride landschappen, regionale en cultuurlandschappen;
- Met uitsterven bedreigde soorten.

Het oorspronkelijke Actieplan is echter in een later stadium (in 2002) vervangen door het *Rolling Programme of Work* (later opnieuw herzien). Noch de strategie in haar herziene tekst noch dat werkprogramma bevatten nog verwijzingen naar bijlage 2, zodat de status ervan onduidelijk is.

In het kader van het PEEN is het belangrijkste criterium dat het moet gaan om habitats, populaties en landschappen 'van Europees belang'; van deze populaties en habitats moet een gunstige staat van instandhouding verzekerd zijn.⁵⁴⁸ Idealiter moeten in alle kerngebieden samen vertegenwoordigd zijn:

⁵⁴⁷ Maar dat hoeft niet: de tekst is zeer voorzichtig geformuleerd ('Criteria concerning conservation value can be interpreted to demonstrate that the focus of the Strategy concentrates in priority on: (...)).

⁵⁴⁸ Het concept van een gunstige staat van instandhouding is ontleend aan het Verdrag van Bonn en aan de Habitatrichtlijn van de EU. Met name bij deze laatste wordt in het PEEN nauw aangesloten (paragraaf 2.1).

BIODIVERSITEITSBEHOUD BUITEN HET KADER VAN HET BIODIVERSITEITSVERDRAG I:
HET STELLEN VAN PRIORITEITEN

- de karakteristieke Europese natuurlijke en semi-natuurlijke habitattypes, over hun gehele traditionele verspreidingsgebied en in verschillende ecologische stadia;
- levensvatbare populaties van soorten van Europees belang;
- de milieuprocessen waarvan deze habitats en populaties afhankelijk zijn;
- landschappen van Europees belang.⁵⁴⁹

Helaas maken de richtlijnen zelf niet duidelijk wanneer een soort, ecosysteem of landschap 'van Europees belang' is. De identificatie van criteria voor selectie wordt overgelaten aan het Comité van Deskundigen ('Committee of Experts') en het Europees Centrum voor Natuurbehoud ECNC.

Het Wereldnatuurhandvest, *Our Common Future*, *Caring for the Earth*, het *Draft Covenant* en Agenda 21 zijn minder uitgesproken over de vraag op welke manier prioriteiten moeten worden aangebracht bij het nemen van maatregelen voor het behoud van de biologische diversiteit. Toch zijn ook in deze teksten over het algemeen wel wat aanwijzingen te vinden.

Wereldnatuurhandvest

Uit het al aangehaalde tweede beginsel blijkt de ambitie van het handvest: van alle levensvormen moeten de populaties op zijn minst op een zodanig niveau worden gehouden dat hun voortbestaan wordt veiliggesteld. Dat is in lijn met het uitgangspunt dat iedere vorm van leven uniek is en aanspraak kan doen gelden op respect onafhankelijk van het nut voor de mens, dat is opgenomen in de preambule, en met het belang van 'preservation of the species and ecosystems'. Aannemelijk is dat met 'life forms' op soorten wordt gedoeld, maar de verwijzing naar de 'genetic viability of the earth' wijst erop dat ook diversiteit binnen soorten van belang is. Verder lijkt het moeilijk om op basis van deze uitgangspunten duidelijke prioriteiten aan te geven (behalve dat we kennelijk minder aandacht hoeven te besteden aan soorten waarvan de populatiegrootte veilig boven dat aangegeven minimumniveau zit).⁵⁵⁰ Wat betreft gebieden zegt beginsel 3 wel dat bijzondere bescherming op haar plaats is voor unieke gebieden, representatieve voorbeelden van alle verschillende typen ecosystemen en de leefgebieden van zeldzame of bedreigde soorten.

Our Common Future en rapport EGEL

Zoals gezegd is het streven van de WCED in beginsel om *alle soorten* te behouden. Nadere invulling ontbreekt nagenoeg geheel. Wel wordt opgemerkt dat bij het maken van keuzes en bepalen van prioriteiten moet worden gekeken naar de gevolgen die uitsterven zou hebben voor het ecosysteem of de biosfeer als geheel.⁵⁵¹ Ook het *Experts Group*-rapport zegt in artikel 3 dat het voortbestaan van *alle* soorten moet worden veiliggesteld ten behoeve van de instandhouding van de 'maximale' biologische diversiteit, maar voegt daaraan toe dat dat met name geldt voor de zeldzame, endemische of

⁵⁴⁹ General guidelines, paragraaf 2.1. In het voorwoord wordt overigens gesproken van 'full biological and landscape diversity conservation'.

⁵⁵⁰ Onduidelijk is hoe de term 'populatie' hier moet worden opgevat: het lijkt erop dat het gaat om de omvang van de soort als geheel.

⁵⁵¹ WCED 1987, p. 165.

bedreigde soorten. Bij het in stand houden van ecosystemen en ecologische processen moet het vooral gaan om de processen die van belang zijn voor voedselproductie, gezondheid, andere aspecten van het overleven van de mens en voor duurzame ontwikkeling, alsmede voor 'the functioning of the biosphere in all its diversity'.⁵⁵²

Caring for the Earth

Overeenkomstig het uitgangspunt van respect voor alle vormen van leven en de invulling die daaraan wordt gegeven is de inzet het in stand houden van 'de biodiversiteit' als zodanig. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de inrichting van beschermde gebieden, waar *Caring for the Earth* in voorziet: die gebieden moeten zodanig worden gekozen en ingericht dat instandhouding is verzekerd van 'the full range of national ecosystem and species diversity'. Wat de bescherming van soorten betreft geldt een vergelijkbaar uitgangspunt: 'Each country should do all it can to prevent the extinction of any species', zij het dat daaraan wordt toegevoegd dat landen in het bijzonder verantwoordelijkheid moeten nemen voor endemische soorten die alleen op hun grondgebied voorkomen. Herstelplannen moeten worden opgesteld voor bedreigde soorten; nationale wetgeving moet zijn gericht op het behoud van soorten en ecosystemen, waarbij er specifieke aandacht moet zijn voor kwetsbare soorten.⁵⁵³ De concrete doelstellingen voor implementatie die achterin het rapport zijn opgenomen vermelden nog dat alle landen verantwoordelijkheid moeten aanvaarden voor soorten die alleen op hun grondgebied voorkomen en doelen moeten stellen voor het terugdringen van het percentage van inheemse soorten dat met uitsterven wordt bedreigd.⁵⁵⁴

Vanuit landbouwperspectief is behoud van genetische variabiliteit essentieel. Daar moet vooral worden ingezet op het behoud van bedreigde varianten.⁵⁵⁵ Specifiek voor vee gaat het vooral om behoud van inheemse soorten en zeldzame of bedreigde rassen. Voor zoetwatersoorten wordt expliciet aandacht gevraagd voor soorten die zeldzaam zijn of bedreigd worden.⁵⁵⁶ Bij mariene soorten gaat het in het bijzonder om bedreigde soorten en om soorten die een sleutelrol vervullen ('key species').⁵⁵⁷

⁵⁵² Artikel 3; EGEL, 1986, p. 45.

⁵⁵³ Wat betreft de beschermde gebieden kan nog worden opgemerkt dat het rapport een opsomming geeft van de functies die zulke gebieden zouden moeten vervullen (p. 37). Het gaat dan onder meer om de bescherming van ecosystemen die essentieel zijn voor instandhouding van *life support systems*, bijdragen aan het behoud van in het wild levende soorten en van gebieden met een hoge soortendiversiteit. Daarnaast zijn ze met name van belang voor het beschermen van soorten die gevoelig zijn voor verstoring door de mens, bij instandhouding van soorten of genetisch materiaal van belang voor ontwikkeling van medicijnen en bij de bescherming van leef- en fourageergebieden van migrerende of bedreigde soorten. In deze opsomming zou een – impliciete – aansporing gelezen kunnen worden om bij het stellen van prioriteiten met name aan deze punten aandacht te besteden.

⁵⁵⁴ CfE, p. 179.

⁵⁵⁵ CfE, p. 118.

⁵⁵⁶ CfE, p. 147; er wordt met name gewezen op de gevaren verbonden aan introductie van uitheemse soorten.

⁵⁵⁷ Wat met dat laatste wordt bedoeld is niet duidelijk. Uit de voorbeelden die worden gegeven (walvissen en met name de vangst daarvan, en zeeschildpadden) lijkt te volgen dat niet bedoeld wordt op een ecologische sleutelrol maar op soorten die belangrijk zijn in economisch c.q. cultureel opzicht.

Interessant is nog dat in Bijlage 6 bij het rapport een opsomming wordt gegeven van indicatoren (kengetallen) die gebruikt kunnen worden om weer te geven hoe het gesteld is met het behoud van life support systems en biodiversiteit.⁵⁵⁸ Daaronder vallen onder meer het aantal soorten dat in een land of gebied voorkomt, het percentage daarvan dat bedreigd is met uitsterven of waarvan de populatie een stijgende dan wel dalende lijn vertoont; het aantal endemische soorten, het percentage daarvan dat bedreigd wordt en het deel dat voorkomt in beschermde gebieden; en het percentage bedreigde soorten met levensvatbare populaties *ex situ*.

IUCN Draft Covenant

Artikel 21 gaat in hoofdzaak over ‘de biodiversiteit’ als geheel; alleen onderdeel c van het eerste lid heeft betrekking op het vangen of doden van *bedreigde* soorten en het beschermen van hun leefgebied. De paragraaf gewijd aan duurzaam gebruik van hulpbronnen (tweede lid) vestigt de aandacht apart op die bestanddelen van de biodiversiteit die nuttig zijn voor de mens. Ook kan nog worden gewezen op artikel 26, dat maatregelen verlangt tegen uitheemse soorten of genetisch gemodificeerde organismen die daadwerkelijk of mogelijk schadelijk zijn voor andere organismen of het milieu; daarbij moet onder meer worden gedacht aan schade aan de (inheemse) biologische diversiteit.⁵⁵⁹ Artikel 22 bevat nog een verplichting om cultuur- en natuurmonumenten te beschermen en gebieden die van belang zijn uit esthetisch of wetenschappelijk oogpunt, waarbij wordt opgemerkt dat ‘some of these areas may be significant for their biological diversity’.⁵⁶⁰

Agenda 21

Ook in Agenda 21 wordt vrijwel alleen gesproken over het behoud van ‘de biologische diversiteit’, zonder dat wordt verduidelijkt welke bestanddelen van die diversiteit primair aandacht behoeven bij het nemen van maatregelen. Het bepalen welke bestanddelen ‘van belang zijn voor het behoud van de biologische diversiteit’ – dezelfde formulering als in artikel 7 van het Biodiversiteitsverdrag – wordt aan de nationale staten overgelaten, evenals het doen van voorstellen omtrent de acties met betrekking tot biodiversiteitsbehoud die met voorrang moeten worden ondernomen.⁵⁶¹ Voor het overige wordt nog in het bijzonder aangedrongen op actie ten behoeve van achteruitgaande en met uitsterven bedreigde soorten. Opvallend is dat kwetsbare water- en kustecosystemen, waaronder koraalriffen, afzonderlijk worden genoemd.

4. Conclusie

Het voorgaande maakt in de eerste plaats duidelijk dat niet in alle van de hier besproken teksten duidelijke, uitgewerkte criteria worden gegeven aan de hand waarvan prioriteiten kunnen worden gesteld bij het behoud van bestanddelen van de biologische diversiteit. Niet alle teksten geven zich er uitdrukkelijk rekenschap van dat het plannen

⁵⁵⁸ CfE, p. 199.

⁵⁵⁹ IUCN, 2004, p. 87, waar ook wordt verwezen naar artikel 8 onder h van het Biodiversiteitsverdrag.

⁵⁶⁰ IUCN, 2004, p. 80.

⁵⁶¹ Agenda 21, paragraaf 15.5 onder c.

en uitvoeren van maatregelen met als doel 'het behoud van de biologische diversiteit' vereist dat beslissingen worden genomen over de vraag op welke soorten en gebieden we onze inspanningen primair moeten richten. In sommige gevallen kan dat te maken hebben met het uitgangspunt van respect voor *alle* leven (dat lijkt bijvoorbeeld het geval te zijn bij het Wereldnatuurhandvest en *Caring for the Earth*). Bij nadere beschouwing blijkt dan echter vaak dat zelfs dergelijke teksten nog wel impliciete maatstaven hanteren, zoals het Wereldnatuurhandvest speciale bescherming vraagt voor unieke gebieden en zeldzame of bedreigde soorten, en *Caring for the Earth* speciale aandacht van landen vraagt voor op hun grondgebied voorkomende endemische soorten.

Waar wel uitgebreider aandacht wordt besteed aan criteria om te bepalen op welke soorten en gebieden we ons primair moeten richten blijkt dat een zekere mate van overeenstemming te vertonen met de maatstaven die bijlage I van het Biodiversiteitsverdrag daarvoor geeft. Als we kijken naar de selectie van *gebieden en ecosystemen* blijkt dat aanwezigheid van een hoge mate van diversiteit, een criterium dat als eerste voorkomt in Bijlage I, ook wordt genoemd als belangrijke kenmerkende eigenschap van *biosphere reserves* (waar het in eerste instantie wordt ingevuld als diversiteit aan ecosystemen).⁵⁶² Verder komt het terug in de WCS, de GBS (in het wensenlijstje voor het ontwerp-Biodiversiteitsverdrag) en de PEBLDS. Ook representativiteit is een kenmerk dat vaak als criterium terugkomt (MAB, WCS, bijlage III Habitatrictlijn, PEBLDS, WNH). Aanwezigheid van bedreigde of endemische soorten wordt in het MAB beschouwd als een reden om een gebied aan te merken als 'uniek', wat ook een criterium is voor aanwijzing als *biosphere reserve* ('uniek' wordt in Bijlage I apart genoemd); het WNH spreekt van gebieden met bedreigde of unieke soorten, de WCS voegt daar bedreigde of unieke ecosystemen aan toe. Aanwezigheid van bedreigde soorten of leefgebieden wordt genoemd in het *Draft Covenant*; de aanwezigheid van endemische en inheemse soorten komt terug in de GBS, in de Habitatrictlijn, in de PEBLDS en in het EGEL-rapport. De maatstaf 'van belang voor het behoud van de biodiversiteit', die voorkomt in artikel 7, onderdeel a, van het verdrag, komt in het MAB-Strategic Framework terug als kenmerk van als *biosphere reserve* aan te wijzen gebieden, als indicatie voor aanwijzing als gebied van communautair belang onder de Habitatrictlijn, en in Agenda 21. Het feit dat een gebied van belang is voor een migrerende soort komt elders niet voor als zelfstandige maatstaf, afgezien van de Vogelrichtlijn die maatregelen verlangt ter bescherming van leefgebieden van trekvogels. In sommige teksten wordt het natuurlijk karakter van gebieden of ecosystemen opgevoerd als maatstaf; dat zal ten dele overeenkomen met de verwijzing naar 'wilderness' in bijlage I van het Verdrag.

Wat de selectie van *soorten* betreft (hetzelfde zal overigens, hoewel niet overal uitdrukkelijk genoemd, gelden voor gemeenschappen en variëteiten) is een algemeen criterium dat het primair gaat om soorten die economisch van belang zijn of anderszins nuttig zijn voor de mens. Bijlage I bij het Biodiversiteitsverdrag heeft het over soorten en gemeenschappen van medicinale, landbouwkundige of andere economische waarde. Vergelijkbare criteria komen we tegen in het MAB (dat spreekt over soorten en variëteiten 'of potential or current use to man'),⁵⁶³ in de WCS, in de GBS, en in

⁵⁶² UNESCO 1974, p. 19.

⁵⁶³ UNESCO 1971, p. 21.

het *Draft Covenant*; daaronder worden vaak ook begrepen wilde verwanten van gedomesticeerde soorten (WCS, GBS). Bedreigde status van soorten speelt, zoals te verwachten was, een rol in feitelijk alle aangehaalde documenten (MAB, de WCS, de GBS, Vogel- en Habitatrichtlijn, PEBLDS, WNH, EGEL-rapport, *Caring for the Earth*), waarbij de WCS en de Vogel- en de Habitatrichtlijn nog onderscheid maken in verschillende categorieën van bedreigdheid. De laatste twee noemen zeldzaamheid nog als criterium, waarbij dat wordt ingevuld als het voorkomen van slechts kleine populaties die het gevaar lopen kwetsbaar of bedreigd te raken; ook in de PEBLDS komt zeldzaamheid terug. Als aparte maatstaf komt zeldzaamheid in het Biodiversiteitsverdrag gek genoeg niet voor, evenmin als het endemisch of inheems karakter van soorten (dat bijvoorbeeld wel wordt genoemd in *Caring for the Earth*). Wat dat laatste betreft maakt het feit dat ecosystemen van belang zijn waar veel inheemse soorten voorkomen duidelijk dat aan dergelijke soorten wel een bijzonder belang wordt gehecht; het is des te merkwaardiger dat dit criterium in bijlage I niet wordt genoemd in verband met soorten en populaties.

Belang van soorten voor onderzoek ten slotte komt terug in de GBS (waar het gaat om het voortbestaan van indicatorsoorten).

Uit het voorgaande blijkt dat de maatstaven die het Biodiversiteitsverdrag aanlegt om de prioriteiten te bepalen bij het behoud van biodiversiteit over het algemeen veel steun vinden in de overige op behoud van biodiversiteit gerichte documenten. Toch zijn er nog wel wat verschillen in de rijtjes onderling, en helemaal één-op-één sluiten ze niet bij elkaar aan. Ook het probleem dat we signaleerden bij het Biodiversiteitsverdrag, namelijk dat er geen onderlinge rangorde wordt aangebracht (welke maatstaf is het belangrijkste?), doet zich bij de hier besproken teksten voor. Ook verdere invulling van die criteria wordt maar in heel beperkte mate gegeven (wel bijvoorbeeld in de WCS, die een iets verdere invulling geeft aan de term 'bedreigd'). Dat laatste is vanzelfsprekend ook niet altijd even eenvoudig. Uniforme afspraken over de vraag wanneer een soort als 'bedreigd' wordt aangemerkt zijn nog wel te maken, en dergelijke afspraken bestaan ook: de Rode Lijst-criteria van de IUCN, die een uitgewerkte categorieïndeling bevatten van verschillende stadia van bedreigdheid plus een handleiding voor de toepassing ervan, zijn daarvan een belangrijk voorbeeld.⁵⁶⁴ Voor andere veelgenoemde criteria, zoals 'uniek karakter' of 'sociaal of economisch belang' is dat moeilijker. In hoeverre een soort of gebied van (feitelijk of mogelijk) sociaal of economisch belang is verschilt van situatie tot situatie, en algemeen toepasbare richtlijnen daarvoor zijn nauwelijks te geven. Dat laatste geldt ook – per definitie – voor de vraag in hoeverre een gebied of soort uniek is. Bovendien blijft het gegeven dat van geval tot geval zal moeten worden afgewogen hoe het bedreigde, zeldzame, representatieve of unieke karakter dan wel het economisch, wetenschappelijk of cultureel belang zich verhoudt tot andere belangen, zoals die van economische ontwikkeling of een hogere landbouwopbrengst, die ermee in strijd kunnen komen.

⁵⁶⁴ *IUCN Red List Categories and Criteria*, versie 3.1, 2001, alsmede de Guidelines for using the IUCN Red List Categories and Criteria van april 2005, raadpleegbaar via www.iucnredlist.org.

Biodiversiteitsbehoud buiten het kader van het Biodiversiteitsverdrag II: Rol van beginselen

1. Inleiding

In de hoofdstukken 3 en 4 werd de rol onderzocht die beginselen binnen het kader van het Biodiversiteitsverdrag hebben bij het invullen van het streven naar behoud van biologische diversiteit. Daaruit kwam naar voren dat er een tiental beginselen in het verdrag kan worden onderkend, maar dat die beginselen niet allemaal expliciet zijn verwoord of als beginsel zijn aangemerkt. Bovendien bleek in hoofdstuk 4 dat de uitwerking van deze beginselen niet erg consequent ter hand is genomen door de COP: sommige zijn heel nadrukkelijk verder uitgewerkt en hebben aan de basis gelegen van concrete regelgeving, andere beginselen zijn niet of nauwelijks terug te vinden in de beslissingen van de Conferentie. Al met al lijkt er weinig lijn te bestaan in de manier waarop het verdrag en de COP omgaan met beginselen, specifiek de beginselen die in hoofdstuk 3 zijn geïdentificeerd. Overigens bleek ook dat de COP het uitgangspunt van de ecosysteembenadering centraal heeft gesteld bij de implementatie van het verdrag, terwijl in het verdrag zelf dat uitgangspunt geen plaats heeft gekregen.

Dit hoofdstuk verlegt het blikveld naar een aantal andere belangrijke documenten (kort beschreven in hoofdstuk 5) die met het Biodiversiteitsverdrag gemeen hebben dat ze uitdrukkelijk (mede) gericht zijn op het behoud van biologische diversiteit. Ook hier is de vraag in hoeverre deze teksten een plaats hebben ingeruimd voor beginselen, en met name in hoeverre de beginselen die we hebben aangetroffen in het Biodiversiteitsverdrag ook in deze teksten te vinden zijn. Die vraag is van belang omdat we zo iets kunnen zeggen over de vraag in hoeverre de in het Biodiversiteitsverdrag gekozen aanpak en de daarin vastgelegde beginselen representatief zijn voor de manier waarop ook in andere teksten de doelstelling van biodiversiteitsbehoud wordt ingevuld. Op die manier kan een indruk worden gekregen van de mate van consistentie van de invulling van die doelstelling in het internationale recht.

Paragraaf 2 besteedt aandacht aan de plaats die in de tien teksten in algemene zin is ingeruimd voor beginselen. Daarna worden in paragraaf 3 de beginselen langsgelopen die we aantreffen in het Biodiversiteitsverdrag, waarbij ook de ecosysteembenadering (zie hoofdstuk 4) wordt betrokken. Conclusies worden getrokken in paragraaf 4.

2. Beginselen algemeen

Veel van de documenten die centraal staan in dit hoofdstuk bevatten expliciete verwijzingen naar beginselen. Doorgaans hebben die beginselen een belangrijke plaats in de tekst, en veelal staan ze puntsgewijs opgesomd. Het duidelijkst is dat te zien in het aan de WCED gelieerde EGEL-rapport, dat in essentie bestaat uit 22 artikelen die samen worden aangeduid als 'legal principles for environmental protection and sustainable development'; maar ook in vrijwel alle andere hier besproken teksten zijn rijtjes beginselen te vinden. Zo bestaat het eerste deel van het Wereldnatuurhandvest uit vijf 'General Principles', en de aanhef van het handvest spreekt in algemene zin van

‘principles of conservation by which all human conduct affecting nature is to be guided and judged’. De *World Conservation Strategy* verwijst naar een viertal ‘Strategic principles’, die als uitgangspunt moeten fungeren voor de invulling van de strategie op nationaal niveau: integratie van behoud en ontwikkeling, het openhouden van opties, het combineren van preventief en curatief optreden, en het aanpakken van zowel symptomen als oorzaken.⁵⁶⁵ Genoemd werden al de negen ‘Principles of a sustainable society’ in *Caring for the Earth*, die invulling geven aan de in dat document voorgestane ‘ethiek van duurzaam leven’ (waarbij bijzonder is dat het volgen van milieubeginselen zelf ook als beginsel wordt aangemerkt!).⁵⁶⁶ De GBS bevat een tiental ‘Principles for Conserving Biodiversity’, met voorop het uit het Wereldnatuurhandvest bekende beginsel dat ‘Every form of life is unique and warrants respect from humanity’.⁵⁶⁷ Agenda 21 bevat zelf niet een overzicht van beginselen, maar verklaart in de preambule dat uitvoering van de in het programma vastgelegde activiteiten moet plaatsvinden met volledige inachtneming van alle beginselen die zijn vastgelegd in de Verklaring van Rio.⁵⁶⁸ Het *Draft Covenant* van de IUCN heeft een aparte paragraaf met negen ‘Fundamental principles’ waardoor de partijen zich moeten laten leiden, waarin we bekende beginselen als het respect voor alle vormen van leven, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden aantreffen.⁵⁶⁹ In de PEBLDS is een paragraaf opgenomen met een tiental ‘Strategic principles’ die moeten worden toegepast om behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit te bereiken, en waaronder behalve bekende beginselen als het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt bijvoorbeeld ook het beginsel van zorgvuldige besluitvorming, het translocatie- en het compensatiebeginsel zijn opgenomen.⁵⁷⁰ Ook het oorspronkelijke Actieplan van de EU met betrekking tot biodiversiteitsbehoud verwijst op een aantal plaatsen naar beginselen, bijvoorbeeld in deel V, waar een aantal grondbeginselen worden genoemd die ‘in overeenstemming zijn met de beginselen van de ecosysteemaanpak van het [Biodiversiteitsverdrag]’. Feitelijk is alleen in het MAB niet een algemene opsomming opgenomen van de beginselen die

⁵⁶⁵ WCS, paragraaf 8.6.

⁵⁶⁶ CftE, p. 67.

⁵⁶⁷ GBS, p. 23. De overige negen zijn, kort gezegd: (2) Biodiversiteitsbehoud is een investering; (3) Kosten en baten van behoud moeten eerlijk worden verdeeld; (4) Biodiversiteitsbehoud, als onderdeel van het streven naar duurzame ontwikkeling, vereist verandering van bestaande (vooral economische) patronen; (5) Meer geld alleen is niet voldoende, ook beleidswijzigingen zijn nodig; (6) Plaatselijke, nationale en internationale prioriteiten voor behoud kunnen verschillen en zijn allemaal legitiem; (7) Informatievoorziening, voor het publiek en voor beleidsmakers, is essentieel; (8) De schaal waarop maatregelen worden gepland en uitgevoerd moet door ecologische en sociale criteria worden bepaald; (9) Culturele en biologische diversiteit zijn nauw met elkaar verbonden; (10) Publieke toegang tot besluitvorming en informatie, respect voor mensenrechten en verantwoording door de betrokken instanties maken alle deel uit van biodiversiteitsbehoud. De tien beginselen hebben niet het karakter van aanbevelingen, maar vormen meer een credo van de samenstellers van de GBS.

⁵⁶⁸ Agenda 21, preambule (paragraaf 1.6).

⁵⁶⁹ Covenant, deel II, artikelen 2 tot en met 10.

⁵⁷⁰ Het beginsel van translocatie houdt in dat schadelijke activiteiten die niet te vermijden zijn zo veel mogelijk moeten worden verplaatst naar plaatsen waar ze zo min mogelijk schade aanrichten; het beginsel van ecologische compensatie betekent dat onvermijdelijke schadelijke effecten op waardevolle gebieden door de veroorzaker met behoudsmaatregelen moeten worden gecompenseerd.

eraan ten grondslag liggen, hoewel ook in dat programma beginselen zeker een rol spelen (zoals hierna zal blijken).

Er is dus in bijna alle gevallen een belangrijke rol ingeruimd voor beginselen, en doorgaans op een systematische manier. Toch valt direct op dat de rijtjes beginselen niet altijd geheel bij elkaar, en bij de beginselen die we aantreffen in het Biodiversiteitsverdrag, aansluiten; zo worden in een aantal gevallen beginselen genoemd die niet in het verdrag (en soms in geen van de andere documenten) zijn terug te vinden. Wel bestaat de mogelijkheid dat in het verdrag onderscheiden beginselen weliswaar niet expliciet in een overzicht van als zodanig aangeduide beginselen worden opgenomen, maar wel op andere plaatsen in de tekst, of meer impliciet, tot uitdrukking komen. Vandaar dat in de rest van dit hoofdstuk niet alleen de verschillende rijtjes naast elkaar worden gelegd, maar zo veel mogelijk de betrokken documenten als geheel in de beschouwing worden betrokken.

3. Specifieke beginselen

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de beginselen die ten grondslag liggen aan het Biodiversiteitsverdrag ook, expliciet of impliciet, kunnen worden aangetroffen in de teksten die in dit hoofdstuk centraal staan. Daartoe wordt ook het beginsel van de ecosysteembenadering gerekend, dat strikt genomen niet in het Biodiversiteitsverdrag voorkomt maar vooral door de werkzaamheden van de COP een centrale plaats heeft gekregen in de uitleg en implementatie van het verdrag.

3.1 *Permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen*

Een aantal van de onderzochte teksten bevatten uitdrukkelijke verwijzingen naar het beginsel van permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de *World Conservation Strategy*.⁵⁷¹ In lijn met dat beginsel wordt in de WCS de primaire verantwoordelijkheid voor behoud gelegd op het nationale niveau. Voor internationale organisaties is een ondersteunende taak weggelegd (verschaffen van geld en technische expertise). Daarnaast is in sommige gevallen internationaal optreden vereist, bijvoorbeeld waar levende hulpbronnen worden gedeeld tussen twee of meer staten of zich bevinden buiten nationale jurisdictie, en waar activiteiten in één land gevolgen kunnen hebben voor soorten of ecosystemen over de grens. Verder is internationaal optreden vereist waar het gaat om hulpbronnen die van belang zijn voor het overleven en het welzijn van de mensheid als geheel. Naast het tropisch regenwoud, droge gebieden, de 'global commons' (zoals Antarctica en de volle zee) en bepaalde zeeën en stroomgebieden van rivieren worden het behoud van genetische hulpbronnen en het instellen van beschermde gebieden voor dat doel beschouwd als onderwerpen waar de internationale gemeenschap zich mee moet bezighouden.⁵⁷²

Ook de GBS verwijst naar dit beginsel. Het uitgangspunt is hier dat de verantwoordelijkheid voor het behoud van de biodiversiteit, voorzover die zich op het grondgebied van de desbetreffende staat bevindt, in de eerste plaats ligt op nationaal niveau: dat is het niveau waarop de meeste, en de meest directe, maatregelen voor be-

⁵⁷¹ WCS, paragraaf 15.1.

⁵⁷² WCS, paragraaf 15.1.

houd zullen moeten worden genomen.⁵⁷³ Uitdrukkelijke verwijzingen naar soevereiniteit bevat de GBS met name bij de bespreking van genetische hulpbronnen. Het traditionele uitgangspunt dat genetische hulpbronnen moeten worden behandeld als gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid is, vanwege het groeiende belang van biotechnologie, volgens de GBS aan herziening toe. Daarom zouden landen soevereiniteit moeten claimen over de genetische hulpbronnen op hun grondgebied, en regels moeten stellen met betrekking tot het verzamelen van planten, dieren en micro-organismen die daar voorkomen.⁵⁷⁴ Verder wordt de erkenning van het soevereine recht van staten om hun biologische hulpbronnen te gebruiken aangemerkt als een essentieel onderdeel van het (toen nog niet definitief opgestelde) Biodiversiteitsverdrag.⁵⁷⁵ Dat geldt echter ook voor de erkenning van biodiversiteitsbehoud als ‘common concern of all humankind’. De GBS erkent daarmee dat biodiversiteitsverlies een wereldwijde kwestie is, en het behoud ervan dus ook een zaak die iedereen aangaat, ook al bevinden de bestanddelen van die diversiteit zich voor het merendeel binnen de jurisdictie van nationale staten.⁵⁷⁶

Verder komt het beginsel terug in het *Draft Covenant* van de IUCN, het Wereldnatuurhandvest en Agenda 21. Artikel 11, eerste lid, van het *Draft Covenant* bepaalt dat staten het soevereine recht hebben om hun natuurlijke hulpbronnen te gebruiken overeenkomstig hun milieu- en ontwikkelingsbehoeften, alsmede de verplichting om ervoor te zorgen dat onder hun rechtsmacht geen activiteiten plaatsvinden die schade kunnen toebrengen aan het milieu in andere staten of in niet onder de rechtsmacht van een bepaalde staat vallende gebieden.⁵⁷⁷ Daarmee wordt ‘beginsel 21’ (van de Verklaring van Stockholm) in zijn geheel bevestigd. Het tweede lid voegt daaraan toe dat staten niet alleen het recht maar zelfs de plicht hebben om het milieu onder hun jurisdictie te beschermen tegen aantasting door activiteiten elders, en het recht om maatregelen te nemen mocht een dergelijke aantasting zich toch voordoen.⁵⁷⁸ Resolutie 35/7 van de Algemene Vergadering van de VN, die voorafging aan het Wereldnatuurhandvest, bevatte een bevestiging van de soevereiniteit van staten over hun hulpbronnen, en resolutie 37/7 (waarin het handvest is opgenomen) herhaalt die bevestiging. Ook in het handvest zelf komt het beginsel terug, waarbij ook hier

⁵⁷³ GBS, p. 28. Actie op internationaal niveau zal meer een ondersteunend karakter moeten hebben ten opzichte van wat er op nationaal vlak wordt ondernomen (het hoofdstuk over internationale maatregelen heet dan ook ‘Creating an International Policy Environment that Supports National Biodiversity Conservation’).

⁵⁷⁴ Actiepunt 10.

⁵⁷⁵ GBS, p. 29–30.

⁵⁷⁶ ‘Although ecological and economical realities mandate a global response to biodiversity loss, global cooperation faces three obstacles. First, biodiversity is not a part of the “global commons” in the sense that the high seas and the atmosphere are. To the contrary, the bulk of genes, species and habitats lie within the sovereign jurisdiction of individual nations’. De tweede en derde hindernis zijn de ongelijke verdeling van de mate waarin biodiversiteit wordt bedreigd over de diverse landen, en de verschillen in beschikbaarheid van (technische en financiële) mogelijkheden om die bedreiging het hoofd te bieden. GBS, p. 56.

⁵⁷⁷ IUCN, 2004, p. 51.

⁵⁷⁸ Volgens de toelichting is dit lid gebaseerd op het voorzorg- en het preventiebeginsel, en vormt het een veralgemening van regels met betrekking tot de bevoegdheden van de kuststaat in geval van aantasting van het mariene milieu (IUCN, 2004, p. 52).

zowel de soevereiniteit van staten over hulpbronnen als de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat geen schade wordt toegebracht aan natuurlijke systemen buiten hun jurisdictie worden genoemd.⁵⁷⁹ Dat ook *Agenda 21* de soevereiniteit van staten over hun hulpbronnen als uitgangspunt hanteert, in combinatie met de verantwoordelijkheid voor staten om de biologische diversiteit in stand te houden en hun biologische hulpbronnen duurzaam te gebruiken, blijkt uit een verwijzing naar dat beginsel in het hoofdstuk over biologische diversiteit.⁵⁸⁰

De andere onderzochte teksten bevatten geen uitdrukkelijke verwijzingen naar het beginsel van permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen. Het *Statutory Framework* van het *Man and the Biosphere*-programma bepaalt in artikel 2 wel: 'Individual biosphere reserves remain under the sovereign jurisdiction of the States where they are situated. Under the present Statutory Framework, States take the measures which they deem necessary according to their national legislation'. Ook in de inleiding bij het Framework wordt de soevereiniteit van de staat over de biosfeergebieden die zich op zijn grondgebied bevinden benadrukt.

In het WCED-rapport *Our Common Future* ligt de nadruk ligt op het gemeenschappelijk belang van behoud en bescherming van soorten en genetische variabiliteit.⁵⁸¹ Wel wordt gesteld dat gemeenschappelijk belang en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid niet ten koste hoeven te gaan van bestaande ideeën over nationale soevereiniteit, maar alleen betekenen dat staten niet meer alleen op zichzelf zijn aangewezen voor de bescherming van soorten binnen hun grenzen. Praktische consequentie zou moeten zijn dat staten een vergoeding krijgen voor het gebruik door anderen van op hun grondgebied voorkomende hulpbronnen.⁵⁸² Ook in het rapport van de *Experts Group* (EGEL) wordt in geen van de beginselen melding gemaakt van permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen. Wel wordt opgemerkt dat de eerste acht beginselen, waaronder dat van maximaal behoud van biodiversiteit, niet alleen betrekking hebben op gedeelde hulpbronnen of gebieden buiten nationale jurisdictie, maar van toepassing zijn over de hele wereld, ook binnen gebieden onder de rechtsmacht van staten.⁵⁸³

Ook in *Caring for the Earth* komt het beginsel van permanente soevereiniteit niet voor. Dit document legt, net als *Our Common Future*, meer de nadruk op de wederzijdse afhankelijkheid en samenhang tussen landen wat het milieu betreft, de noodzaak van het creëren van een 'global alliance' en van het wereldwijd ingang doen vinden van de duurzaam-leven-ethiek. Daaruit kan worden afgeleid dat staten in de visie van *Caring for the Earth* beperkt zijn in het naar eigen goeddunken gebruiken van de op hun grondgebied voorkomende hulpbronnen. Ook in de uitwerking van het 'global alliance'-principe wordt de onderlinge afhankelijkheid en de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid van alle staten benadrukt (zo wordt een internationaal verdrag voorgesteld, dat de verplichting voor staten zou moeten bevatten om duurzaamheid te

⁵⁷⁹ WNH, onderdeel 21, aanhef en onder d, en 22.

⁵⁸⁰ Paragraaf 15.3.

⁵⁸¹ Zie bijvoorbeeld WCED, 1987, p. 160: 'The Earth's endowment of species and natural ecosystems will soon be seen as assets to be conserved and managed for the benefit of all humanity. This will necessarily add the challenge of species conservation to the international political agenda'.

⁵⁸² WCED, 1987, p. 162.

⁵⁸³ EGEL, 1986, p. xi.

betrachten en zorg te hebben voor de in hun milieu voorkomende hulpbronnen).⁵⁸⁴ Tot de 'ethiek van duurzaam leven' behoort verder het uitgangspunt dat de bescherming van de rechten van de natuur een (collectieve én individuele) wereldwijde verantwoordelijkheid is.⁵⁸⁵

De *EU-Biodiversiteitsstrategie* en de Actieplannen bevatten geen verwijzingen naar soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen, en hetzelfde geldt voor de *PEBLDS*. Gelet op het regionale karakter van deze teksten en de bijzondere positie van de EU is dat niet verwonderlijk.

3.2. Gemeenschappelijke zorg voor de mensheid

Uitdrukkelijk komt dit beginsel terug in *Our Common Future*, in de GBS en in het *Draft Covenant*. *Our Common Future* spreekt overigens niet in termen van gemeenschappelijke zorg ('common concern'), maar gebruikt de term 'gemeenschappelijk erfgoed' ('common heritage'). De invulling die daaraan wordt gegeven sluit echter meer aan bij het concept van gemeenschappelijke zorg zoals dat aan het Biodiversiteitsverdrag ten grondslag heeft gelegen, dat wil uitdrukken dat het een zaak betreft waar de internationale gemeenschap belang bij heeft, en dat een bepaalde mate van verplichting van die gemeenschap impliceert.⁵⁸⁶ In de 'Species Convention', die de WCED in het vooruitzicht stelde, zou het uitgangspunt van soorten- en genetische variabiliteit als gemeenschappelijk erfgoed moeten worden verankerd. Het EGEL-rapport bevat geen verwijzingen naar *common concern*. In het commentaar bij artikel 2 (behoud en gebruik voor huidige en komende generaties) wordt gesproken over 'the duty to hold the natural heritage of mankind in trust for future generations', maar daaraan worden geen gevolgtrekkingen verbonden met betrekking tot de soevereiniteit over hulpbronnen en de legitimiteit van internationale bemoeienis daarmee.⁵⁸⁷ Volgens de GBS moet de erkenning van biodiversiteitsbehoud als gemeenschappelijke zorg van de mensheid worden opgenomen in het Biodiversiteitsverdrag. Zojuist werd er echter al op gewezen dat de GBS de status van genetisch materiaal als gemeenschappelijk erfgoed ter discussie stelt. In het *Draft Covenant* heeft het uitgangspunt van gemeenschappelijke zorg zijn weerslag gevonden in artikel 3, als één van de 'Fundamental Principles'. Opvallend zijn de conclusies die de tekst hieraan verbindt: bestanddelen en processen van het mondiale milieu worden beheerst door 'de beginselen van internationaal recht, het publiek geweten en de fundamentele waarden van de mensheid'.⁵⁸⁸ Uitleg over de precieze implicaties daarvan ontbreekt. De invulling die de toelichting geeft sluit meer

⁵⁸⁴ CfE, p. 81.

⁵⁸⁵ CfE, p. 14.

⁵⁸⁶ 'Collective responsibility for the common heritage would not mean collective international rights to particular resources within nations. This approach need not interfere with concepts of national sovereignty. But it would mean that individual nations would no longer be left to rely on their own isolated efforts to protect species within their borders' (WCED, 1987, p. 162.) Deze invulling van 'common heritage' is een stuk minder verstrekkend dan de gangbare invulling dat de exploitatie ervan ten goede moet komen van de wereldgemeenschap als geheel (zie hiervoor, hoofdstuk 3).

⁵⁸⁷ EGEL, 1986, p. 43-44.

⁵⁸⁸ 'The global environment is a common concern of humanity. Accordingly, all its elements and processes are governed by the principles of international law, the dictates of the public conscience and the fundamental values of humanity.'

aan bij gangbare opvattingen: het concept van gemeenschappelijke zorg betekent dat de internationale gemeenschap zowel gezamenlijk als afzonderlijk kan optreden ter bescherming van het milieu. Internationale bemoeienis met het milieu is hierdoor gerechtvaardigd of zelfs verplicht,⁵⁸⁹ ook als het gaat om het milieu dat valt binnen de jurisdictie van een bepaalde staat; het milieu daar staat immers niet los van het milieu in de rest van de wereld. Zo zijn de gedachte van gemeenschappelijke zorg en de gedachte dat het wereldwijde milieu als één samenhangend geheel moet worden beschouwd nauw met elkaar verbonden.⁵⁹⁰ De achteruitgang van biologische diversiteit wordt genoemd als één van de mondiale milieuproblemen waarbij de gemeenschappelijke zorg-gedachte een rol speelt.⁵⁹¹

Anders dan de voorgaande teksten noemt de WCS het beginsel van gemeenschappelijke zorg niet met zoveel woorden, en legt zij de verantwoordelijkheid voor behoud van biodiversiteit als geheel primair bij de individuele staten. Niettemin wordt in het wild voorkomend genetisch materiaal wél beschouwd als gemeenschappelijk erfgoed ('common heritage of mankind'). Omdat slechts een klein deel van de gebieden waarin dat materiaal voorkomt als beschermd kan worden aangewezen is zorgvuldige afstemming en coördinatie geboden. Dat kan alleen op internationaal niveau. Gewezen wordt op bestaande internationale programma's, zoals initiatieven van de FAO en het UNESCO-*Man and the Biosphere*-programma.⁵⁹² Verder wordt opgemerkt dat, aangezien de bescherming van genetische hulpbronnen een internationale verantwoordelijkheid is, de kosten en de opbrengsten ervan eerlijk moeten worden gedeeld. Veel genetisch materiaal bevindt zich in landen die niet de middelen hebben om afdoende beschermingsmaatregelen te treffen; daarom is een internationaal mechanisme nodig, om de landen waarop de zwaarste verantwoordelijkheid drukt te compenseren. Behalve andere (dus met name rijkere) landen en internationale organisaties moet ook het bedrijfsleven dat direct van de hulpbronnen profiteert bijdragen in de kosten.⁵⁹³

Expliciete verwijzingen zijn verder niet te vinden in de onderzochte teksten. Min of meer impliciet is de gedachte van biodiversiteitsbehoud als gemeenschappelijke zorg van de mensheid terug te vinden bij het MAB en *Caring for the Earth*. In het MAB is de gedachte dat behoud van biodiversiteit en de instelling van beschermde gebieden

⁵⁸⁹ Er wordt gesproken over 'both the right and the duty of the international community as a whole to have concern for the global environment (IUCN, 2004, p. 36).

⁵⁹⁰ IUCN, 2004, p. 38. De toelichting legt ook een verband met het *common but differentiated responsibilities*-beginsel, in zoverre dat dit meebrengt dat moet worden gestreefd naar rechtvaardige verdeling van lasten ('equitable burden sharing').

⁵⁹¹ IUCN, 2004, p. 36. Hoewel een definitie van 'het mondiale milieu' ontbreekt mag er, mede gelet op deze passage, van worden uitgegaan dat het behoud van biodiversiteit tot dat milieu wordt gerekend. Opvallend is wel dat in de vijfde overweging van de preambule een onderscheid wordt aangebracht tussen 'achteruitgang van het mondiale milieu' enerzijds en 'verslechtering en uitputting van natuurlijke hulpbronnen' anderzijds. Twijfel zou kunnen bestaan – gelet op de nauwe samenhang tussen het behoud van biodiversiteit en het duurzaam gebruik van biologische hulpbronnen – over de vraag bij welke van de twee categorieën de achteruitgang van biodiversiteit moet worden ondergebracht. Net als het onderscheid tussen 'het leven op aarde in al zijn diversiteit' en 'de diversiteit van het leven op aarde' lijkt het onderscheid tussen milieuaantasting en aantasting en uitputting van hulpbronnen in hoofdzaak theoretisch.

⁵⁹² WCS, paragraaf 17.1 en volgende.

⁵⁹³ WCS, paragraaf 17.11.

van belang is voor de mensheid (als geheel) door het hele programma heen te herkennen.⁵⁹⁴ Actie op internationaal niveau blijft evenwel in essentie gericht op het ondersteunen van de nationale maatregelen. Daarin past ook dat het de staten zijn die biosfeergebieden mogen voordragen; de door het MAB ingestelde *International Co-ordinating Council* kan niet eigenmachtig gebieden aanwijzen.⁵⁹⁵ Uit de *Seville Strategy*, die voor elk actiepunt het niveau aanwijst waarop het uitvoering zou moeten krijgen, blijkt ook dat de rol van het internationale niveau in hoofdzaak ondersteunend is.⁵⁹⁶ *Caring for the Earth* kent evenmin verwijzingen naar biodiversiteitsbehoud als gemeenschappelijke zorg, maar hanteert zoals gezegd wel het uitgangspunt dat de bescherming van de rechten van de natuur de verantwoordelijkheid is van de wereld als geheel.

In het Wereldnatuurhandvest wordt het uitgangspunt van gemeenschappelijke zorg evenmin genoemd. Er worden wel 'verplichtingen' geformuleerd voor de staten wat betreft implementatie, zoals de verplichting om de beginselen van het handvest tot uitdrukking te laten komen in het nationale recht en in de praktijk.⁵⁹⁷

In Agenda 21 ontbreken verwijzingen naar het beginsel van gemeenschappelijke zorg. Hetzelfde geldt voor de EU-Biodiversiteitsstrategie en de PEBLDS.

3.3 Preventiebeginsel

Dit beginsel komt uitdrukkelijk terug in het *Draft Covenant* en in het Europese biodiversiteitsbeleid.

Het beginsel maakt deel uit van de 'fundamentele beginselen' van het *Draft Covenant*. Artikel 6 verwoordt het uitgangspunt dat bescherming van het milieu beter wordt bereikt door het voorkomen van milieuschade dan door bestrijding of compensatie achteraf.⁵⁹⁸ In de toelichting wordt dit beginsel in verband gebracht met het vereiste van het gebruik van de beste beschikbare technologie (*best available technology*) of verwante termen, zoals beste milieupraktijk (*best environmental practices*). Dat heeft ermee te maken dat het preventiebeginsel niet een resultaatsverplichting inhoudt (een absolute verplichting om te voorkomen dat schade aan het milieu ontstaat), maar een algemene gedragsnorm die inhoudt dat mogelijk milieuschadelijke activiteiten door de staat in kwestie moeten worden gereguleerd; een norm die bijvoorbeeld door het verplicht stellen van de beste beschikbare technieken kan worden ingevuld.⁵⁹⁹ In de

⁵⁹⁴ Zie bijvoorbeeld UNESCO 1971, p. 20: 'It is recognized that the establishment of reserves [...] is of importance to mankind [...]. Ook UNESCO 1974, p. 11.

⁵⁹⁵ Wel kan hij besluiten een voordracht niet over te nemen of een aanwijzing als biosfeergebied in te trekken (Statutory Framework, artikelen 5 en 9).

⁵⁹⁶ Actiepunten op internationaal niveau worden verwoord in termen als 'promote ...', 'encourage ...', 'prepare guidelines for ...'; alleen bij het uitvoeren van onderzoek lijkt de rol op het internationale vlak wat groter (III.1).

⁵⁹⁷ Onderdelen 14 en 22.

⁵⁹⁸ De toelichting benadrukt het fundamentele karakter van het uitgangspunt; het wordt zelfs aangeduid als 'an ecological fact'.

⁵⁹⁹ IUCN, 2004, p. 42; volgens de toelichting komt de norm overeen met de verplichting tot het betrachten van 'due diligence'. Het beginsel van de beste beschikbare technieken is in het Europese recht bekend uit de IPPC-richtlijn (richtlijn nr. 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; PbEG L 257). De toelichting bij artikel 6 geeft een overzicht van factoren die bij het bepalen van de beste beschikbare technieken een rol kunnen spelen; daaronder ook de economische realiseerbaarheid van de tech-

toelichting op artikel 6 wordt verder een verband gelegd met het beginsel van bestrijding aan de bron: preventieve maatregelen zijn het meest efficiënt als ze gericht zijn op de bronnen van milieuaantasting in plaats van op milieukwaliteitswaarden, met name als sprake is van aantasting vanuit verspreide bronnen of met cumulatieve effecten.⁶⁰⁰ Artikel 174 lid 2 van het EG-Verdrag bepaalt dat het milieubeleid van de Gemeenschap onder meer berust op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat milieuaantasting bij voorrang aan de bron moet worden bestreden. Ook in het Zesde Milieuactieprogramma en de Biodiversiteitsstrategie komen deze beginselen terug, en in artikel 2 lid 1 van het Milieuactieprogramma worden ze, samen met het beginsel dat de vervuiler betaalt, nog een keer herhaald.⁶⁰¹ Daarmee zijn deze beginselen bindend vastgelegd.

Meer impliciete verwijzingen zijn onder meer te vinden in het Wereldnatuurhandvest. Onderdeel 12 van het handvest bepaalt dat emissie van verontreinigingen in natuurlijke systemen moet worden vermeden, en waar dat niet haalbaar is moet de verontreiniging aan de bron worden aangepakt, volgens de best toepasbare middelen. In deze bepaling komen derhalve het preventie- en het bronbeginsel terug, hoewel ze niet uitdrukkelijk als zodanig worden aangeduid. Ook in de nadruk die het MAB legt op het wegnemen van de oorzaken van biodiversiteitsverlies zou een impliciete onderschrijving van het belang van preventie kunnen worden gelezen. Doel van het programma is immers om in de biosfeergebieden te laten zien hoe ontwikkeling en behoud samen gaan; op dat punt hebben de gebieden een voorbeeldfunctie. Het gaat hier om het bevorderen van een andere manier van gebruik van land en van natuurlijke hulpbronnen, dus niet alleen om symptoombestrijding maar vooral om het wegnemen van de oorzaken, en daarmee het voorkomen van aantasting.

Hoewel de WCS geen expliciete verwijzingen naar het preventiebeginsel bevat, wordt het als een 'strategisch principe' aangemerkt dat beleid zowel op herstel als op preventie moet zijn gericht. Daarmee moet bij het uitzetten van nationaal beleid rekening worden gehouden.⁶⁰² Verder wordt aangedrongen op een meer vooruitziend ('anticipatory') milieubeleid in het algemeen. Als voorbeeld hiervan wordt genoemd dat het beleid, behalve op recycling van grondstoffen, ook gericht moet zijn op het verminderen van het verbruik ervan;⁶⁰³ daarin is het belang van preventie te herkennen. Ook het meewegen van ecologische factoren in een vroeg stadium van de besluitvorming (dat wil zeggen: bij het uitzetten van het beleid, en niet alleen bij het starten van individuele projecten) wordt aangemerkt als een voorbeeld van vooruitdenken.⁶⁰⁴ Iets dergelijks kan worden gezegd van de geïntegreerde benadering van *Our Common Future*. Die benadering, waarbij behoud en ontwikkeling in samenhang worden bekeken, maakt het mogelijk om dreigende aantasting op voorhand te identificeren en te voorkomen, en wordt aangeduid als 'Anticipate and Prevent'.⁶⁰⁵ Expliciete

niek in kwestie.

⁶⁰⁰ IUCN, 2004, p. 42.

⁶⁰¹ Zie ook de preambule, overweging 5, waarin wordt gezegd dat meer de nadruk moet worden gelegd op preventie en toepassing van het voorzorgsbeginsel.

⁶⁰² WCS, paragraaf 8.6.

⁶⁰³ WCS, paragraaf 9.6.

⁶⁰⁴ WCS, paragraaf 9.3.

⁶⁰⁵ WCED, p. 157. Deze benadering wordt als de 'new approach' afgezet tegen de oude, die vooral

verwijzingen naar het preventiebeginsel ontbreken echter ook hier. Het EGEL-rapport kent wel een artikel getiteld 'Prevention and Abatement', waarin staat dat staten grensoverschrijdende hinder die significante schade veroorzaakt of kan veroorzaken moeten voorkomen of verminderen.⁶⁰⁶

Ook *Caring for the Earth* kent geen verwijzingen naar het preventiebeginsel, en datzelfde geldt voor de GBS. Beide besteden echter wel specifiek aandacht aan het bestrijden van de oorzaken van biodiversiteitsverlies, wat erop wijst dat voorkomen van die aantasting belangrijk wordt gevonden. In *Agenda 21* duiken hier en daar weliswaar verwijzingen op naar het belang van het voorkomen van milieuaantasting, maar het hoofdstuk over biodiversiteit bevat dergelijke verwijzingen nu juist niet.⁶⁰⁷

Terwijl het preventiebeginsel als zodanig afwezig is in de PEBLDS wordt wel het vermijdingsbeginsel ('principle of avoidance') geïntroduceerd. Op grond van die aanduiding zou men een met het preventiebeginsel vergelijkbare norm verwachten, maar de beide beginselen sluiten niet geheel bij elkaar aan. Het vermijdingsbeginsel verlangt

'introduction of appropriate procedures requiring environmental impact assessment of projects that are likely to have significant adverse effects on biological and landscape diversity, with a view to avoiding such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures. This would include projects concerning introduction into the natural environment of exotic species, or of the release of genetically modified organisms'.⁶⁰⁸

Daarmee bevat het beginsel elementen van het voorzorgsbeginsel, maar het verwijst ook naar de noodzaak van het betrekken van het publiek bij besluitvorming (participatie) en naar het belang van milieueffectrapportage. Dat laatste wordt overigens in de Verklaring van Rio beschouwd als een afzonderlijk beginsel.

3.4 Beginsel van bestrijding aan de bron

De enige plaats in de hier onderzochte documenten waar het bronbeginsel uitdrukkelijk verankerd is is de EU-Biodiversiteitsstrategie (als uitvloeisel van de centrale plaats van dat beginsel in artikel 174 EG). In de Actieplannen komt het beginsel echter, gek genoeg, vrijwel niet meer ter sprake.⁶⁰⁹ Het *Draft Covenant* noemt het bronbeginsel niet uitdrukkelijk, maar verwijst er wel naar in de toelichting op het beginsel van preventie. In het Wereldnatuurhandvest wordt het bronbeginsel toegepast wanneer uitstoot van verontreinigende stoffen onvermijdbaar is; ook hier wordt het beginsel echter niet als zodanig aangeduid.

bestond in het aanleggen van nationale parken

⁶⁰⁶ Artikel 10.

⁶⁰⁷ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 6 (over de bescherming van volksgezondheid) en hoofdstuk 8 (over integratie); verder onder meer paragraaf 17.5, 18.40 (gecombineerd met voorzorg en bestrijding aan de bron), 20.19, 34.2.

⁶⁰⁸ PEBLDS, paragraaf 2.4.

⁶⁰⁹ Actieplan deel II bevat nog wel een verwijzing naar de kaderrichtlijn water, die uitgaat van een 'ecosysteembenadering' en daartoe behoort ook het beginsel van bestrijding aan de bron (punt 36, paragraaf 3.1).

Meer impliciet komt het beginsel echter wel terug in de andere teksten. Uit de nadruk die in het MAB wordt gelegd op de bestrijding van de oorzaken van het verdwijnen van diversiteit zou bijvoorbeeld kunnen worden afgeleid dat, voorzover die aantasting niet voorkomen kan worden, de gevolgen ervan in een zo vroeg mogelijk stadium ongedaan moeten worden gemaakt. In de WCS, die ook geen verwijzingen naar het beginsel van bestrijding aan de bron bevat, wordt erop aangedrongen om gedurende het hele proces van besluitvorming, van het ontwikkelen van beleid tot aan de uiteindelijke op basis van dat beleid te nemen concrete beslissingen, het belang van behoud van natuurlijke hulpbronnen mee te wegen, waarbij wordt gesproken van 'anticipating environmental policies'.⁶¹⁰ Ook wordt het aanpakken van de oorzaken van aantasting naast (niet: in plaats van) de symptomen als strategisch beginsel aangemerkt.⁶¹¹ Deze uitgangspunten passen bij de gedachte dat aantasting in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden bestreden. Voor *Our Common Future* kan worden gewezen op de 'anticipate and prevent'-benadering, die de nadruk legt op het veranderen van economische en ontwikkelingspatronen, en op het belang van veranderingen in landgebruik. Deze benadering 'deals with the problems of species depletion at their sources in development policies, anticipates the obvious results of more destructive policies, and prevents damage now'.⁶¹² Hoewel het bronbeginsel als zodanig niet wordt genoemd verdient het duidelijk de voorkeur om aantasting aan de bron aan te pakken.

Hoewel *Caring for the Earth* geen verwijzingen bevat naar het beginsel van bestrijding aan de bron en hetzelfde geldt voor de GBS, gaat het in beide documenten niet om symptoombestrijding, maar om de aanpak van biodiversiteitsverlies bij de bron. Dat blijkt voor de GBS uit de integrale aanpak die de strategie voorstaat: biodiversiteitsbehoud als onderdeel van een duurzame levensstijl. De GBS gaat uitgebreid in op de meer directe (verlies aan leefgebieden, overexploitatie) maar vooral ook op de diepere oorzaken van de achteruitgang van diversiteit: de hoge bevolkingsgroei wereldwijd, het bestaan van een economisch systeem dat milieukosten niet verrekent in de prijs van producten, oneerlijke verdeling van voordelen uit biologische hulpbronnen enzovoort. De voorgestelde actiepunten zijn dan ook deels gericht tegen deze meer structurele oorzaken van biodiversiteitsverlies.⁶¹³

Op dezelfde manier is de gedachte van bestrijding aan de bron herkenbaar in Agenda 21, waarin in algemene zin wordt opgemerkt dat 'States recognize that environmental policies should deal with the root causes of environmental degradation'.⁶¹⁴ Ook hier wordt het beginsel van bestrijding aan de bron echter niet als zodanig genoemd: er wordt niet naar verwezen in hoofdstuk 15, het hoofdstuk over biodiversiteit, en doordat het bronbeginsel ontbreekt in de Verklaring van Rio werkt het ook niet langs die weg door in Agenda 21. In de PEBLDS ten slotte wordt het beginsel evenmin genoemd, maar dat de Strategie er wel (mede) op gericht is vooral de oorzaken van aantasting van biodiversiteit aan te pakken blijkt onder meer uit de constate-

⁶¹⁰ WCS, paragraaf 9.

⁶¹¹ WCS, paragraaf 8.6.

⁶¹² WCED, p. 157.

⁶¹³ Zie hoofdstuk II, actiepunten 8 en 9, p. 41, en actiepunt 13, p. 48.

⁶¹⁴ Paragraaf 39.3; zie verder bijvoorbeeld paragraaf 18.40.

ring dat de bestaande initiatieven en instrumenten voor natuurbehoud effectiever worden als de belangrijkste factoren die bijdragen aan de verslechtering van de diversiteit worden onderkend en aangepakt.⁶¹⁵

3.5 Voorzorgsbeginsel

Dat het voorzorgsbeginsel, als één van de meest aangehaalde en becommentarieerde milieubeginselen, ook in een aantal van de in dit hoofdstuk besproken documenten uitdrukkelijk wordt aangehaald mag nauwelijks verbazing wekken. Het *Draft Covenant*, Agenda 21, het EG-biodiversiteitsbeleid, de PEBLDS, *Caring for the Earth* en, op een enkel punt, de GBS kennen dergelijke verwijzingen. In de overige teksten (met uitzondering van het MAB) zijn in meer of mindere mate elementen van het beginsel te herkennen, hoewel het daar niet als zodanig wordt genoemd.

In het *Draft Covenant* heeft het beginsel een plaats gekregen in artikel 7. Volgens dat artikel vereist een voorzorgsbenadering dat passende actie wordt ondernomen om te anticiperen op de risico's van mogelijke ernstige of onomkeerbare schade door menselijke activiteiten alsmede op het voorkomen en monitoren ervan, zelfs als er geen wetenschappelijke zekerheid is dat dergelijke schade zal optreden. Als er een kans bestaat op ernstige of onomkeerbare schade kan dat tot gevolg hebben dat de bewijslast wordt omgekeerd, en komt te rusten op degene die de activiteit in kwestie wil ondernemen.⁶¹⁶ De positie van het beginsel als belangrijk uitgangspunt van Europees milieubiodiversiteitsbeleid wordt bevestigd in artikel 174, tweede lid, van het EG-Verdrag, en daarnaast verwijst Deel II van het oorspronkelijke Actieplan uitgebreid naar het voorzorgsbeginsel, en naar de mededeling van de Commissie over de toepassing daarvan.⁶¹⁷ Ook toepassing van de strategische milieubeoordeling wordt in de sleutel van het voorzorgsbeginsel geplaatst.⁶¹⁸ In de Habitatrichtlijn is een voorzorgsbenadering te herkennen in het derde lid van artikel 6, dat bepaalt dat plannen of projecten die significante gevolgen *kunnen* hebben voor de gebieden die als speciale beschermingszone zijn aangewezen alleen mogen doorgaan als de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. In de PEBLDS vormt het voorzorgsbeginsel één van de tien 'strategische beginselen' waarop de Strategie gebaseerd is.⁶¹⁹ Het beginsel wordt omschreven als volgt: 'action to introduce appropriate procedures to avoid or minimize potentially adverse impact of activities on biological and landscape diversity, ought not be postponed if the causal link between those activities and the impact has not yet been fully confirmed'. Dit is een redelijk 'streng' versie van het beginsel, doordat er geen beperking is aangebracht tot significante (dan wel aanzienlijke), of onomkeerbare effecten, en ook mogelijk schade-

⁶¹⁵ PEBLDS, paragraaf 1.2.

⁶¹⁶ Dumping van gevaarlijk afval op zee wordt genoemd als voorbeeld waarbij dat het geval is. IUCN 2004, p. 45-46. De eis van kosteneffectiviteit van de te nemen maatregelen, die in sommige versies van het voorzorgsbeginsel is opgenomen (vergelijk bijvoorbeeld beginsel 15 van de Verklaring van Rio) ontbreekt overigens in dit artikel.

⁶¹⁷ Actieplan deel II, paragraaf 4.2, waarin ook wordt verwezen naar de vermelding van het beginsel in de preambule van het Biodiversiteitsverdrag. Vgl ook deel IV, paragraaf 4.3, over de toepassing van het beginsel in het kader van de visserij (bepaling van toegestane vangsthoeveelheden).

⁶¹⁸ Actieplan deel II, paragraaf 4.2.4.

⁶¹⁹ PEBLDS, paragraaf 2.4.

lijke effecten (en niet slechts 'waarschijnlijke' effecten) eronder vallen. Aangezien het voorzorgsbeginsel deel uitmaakt van de Verklaring van Rio (beginsel 15) en volgens de preambule van Agenda 21 bij de uitvoering die verklaring volledig in acht moet worden genomen, wordt op die manier ook in Agenda 21 (indirect) naar het voorzorgsbeginsel verwezen. Het hoofdstuk van Agenda 21 dat gaat over de biologische diversiteit bevat zelf overigens geen verwijzingen naar het voorzorgsbeginsel, en opvallend is dat met name in dat hoofdstuk op sommige plaatsen formuleringen die zouden kunnen wijzen op een voorzorgsbenadering zijn vermeden: zo moeten landenstudies worden uitgevoerd om te bepalen welke bestanddelen van belang zijn (en niet: *zouden kunnen* zijn) voor het behoud van de biodiversiteit, en moet worden vastgesteld welke processen en activiteiten een belangrijke weerslag hebben (en niet: *zouden kunnen* hebben) op de biodiversiteit.⁶²⁰ Ook de formulering van het onderdeel over milieueffectrapportage is wat dit betreft niet erg sterk; ingezet wordt op het introduceren van 'geschikte' procedures voor projecten waarvan 'verwacht' kan worden dat ze 'significante' effecten zullen hebben ('projects likely to have significant impacts upon biological diversity').⁶²¹ Elders in Agenda 21 wordt wel aangedrongen op een op voorzorg gerichte benadering.⁶²² Verder wordt in een aantal paragrafen nog gesproken over anticipatie, vaak in combinatie met een voorzorgsbenadering.⁶²³

In *Caring for the Earth* komt de voorzorgsbenadering expliciet aan de orde in het hoofdstuk over het behoud van de diversiteit op aarde, en wel met betrekking tot voorkoming van verontreiniging.⁶²⁴ Hieraan wordt gekoppeld het hanteren van een geïntegreerde benadering van verontreiniging, en het beginsel van de beste beschik-

⁶²⁰ Pargaraaf 15.5, onder c.

⁶²¹ Bij de bespreking van chemische stoffen wordt gesproken over het elimineren van onacceptabele of onredelijk grote risico's, en het reduceren van risico's 'to the extent economically feasible' (19.48, en voorts 19.49, waar het gaat om het uitbannen van chemische stoffen die een onacceptabel risico betekenen (en niet: *kunnen* betekenen). Ook daar is de voorzorgsbenadering niet gevolgd.

⁶²² Zo bijvoorbeeld in paragraaf 17.1, waar wordt gevraagd om een nieuwe, geïntegreerde benadering van zee- en kustgebieden, gebaseerd op voorzorg en anticipatie; paragraaf 17.97, waar wordt aangedrongen op voorzorgsmaatregelen in verband met onzekere effecten van klimaatverandering. Op het gebied van bestrijding van zoetwaterverontreiniging worden preventie, voorzorg en bestrijding aan de bron gekoppeld in het actiepunt 'Introduction of the precautionary approach in water-quality management, where appropriate, with a focus on pollution minimization and prevention through use of new technologies, product and process change, pollution reduction at source and effluent reuse, recycling and recovery, treatment and environmentally safe disposal' (paragraaf 18.2).

⁶²³ Bijvoorbeeld paragraaf 17.128 en 19.49. Hoofdstuk 17 (over bescherming van zee- en kustgebieden) bepleit een 'precautionary and anticipatory' benadering die klaarblijkelijk de tegenhanger is van een 'reactieve' aanpak, en die onder meer het nemen van voorzorgsmaatregelen, het uitvoeren van milieueffectrapportages, schonere productietechnieken, hergebruik, een omvattende benadering voor schadelijke effecten van bronnen in de lucht, op het land en op het water behelst (paragraaf 17.21).

⁶²⁴ 'All governments should adopt the precautionary principle of minimizing, and wherever possible preventing, discharging of substances that could be harmful and of ensuring that products and processes are non-polluting.' (CfE, p. 29). Vgl. ook p. 68, waar wordt opgemerkt dat nationale wetgeving ook het voorzorgsbeginsel en de beste beschikbare technologie moet hanteren waar het gaat om milieuverontreiniging.

bare technieken.⁶²⁵ Meer in het algemeen dient het voorzorgbeginsel richtinggevend te zijn bij beslissingen over milieu en ontwikkeling.⁶²⁶ Verder bevat *Caring for the Earth* nog de aansporing: '[B]e conservative in actions that could affect the environment, study the effects of such actions, and learn from your mistakes quickly'. Deze aansporing is opgenomen omdat bij het inschatten van de mate van duurzaamheid veel factoren een rol spelen die onbekend of onvoorspelbaar zijn. Hoewel op deze plaats niet als zodanig aangeduid is hier, vooral in het woord 'could', de essentie van het voorzorgsbeginsel te herkennen.⁶²⁷

In de GBS wordt slechts één keer naar het beginsel verwezen, en wel in de context van de bestrijding van verontreiniging van kustgebieden vanaf het land. Een nadere uitleg wordt daarbij niet gegeven.⁶²⁸ Verder kent de GBS geen verwijzingen naar het beginsel. Dat is vooral opvallend omdat wel wordt erkend dat er nog veel witte vlekken zijn in onze kennis van de biodiversiteit. De conclusie die daaruit getrokken wordt is echter niet dat we daarom een voorzorgbenadering moeten hanteren, maar dat veel werk moet worden gemaakt van verder onderzoek.⁶²⁹ Ook bepleit de GBS de instelling van een 'Early Warning Network', dat in een vroeg stadium aan de bel moet trekken als de biodiversiteit dreigt te worden aangetast.⁶³⁰ In hoeverre zo'n netwerk ook een voorzorgbenadering mag hanteren (dus ook actie ondernemen bij dreigende *mogelijke* aantasting) blijft onduidelijk.⁶³¹ Ten slotte bevat de GBS nog een passage die meldt dat 'one of the benefits of the anticipatory, "upstream" approach to biodiversity conservation in this Strategy is the opportunity to avoid letting species reach the brink of extinction before acting', maar hoe dat concreet tot uitdrukking komt in de verbetering van juridische systemen voor soortenbescherming (wat het onderwerp is van het hoofdstuk waarin deze tekst voorkomt) blijft onduidelijk.

In de overige teksten zijn zoals gezegd hier en daar passages te ontdekken die op het voorzorgsbeginsel geïnspireerd lijken. Zo bepaalt artikel 10 van het EGEL-rapport dat niet alleen grensoverschrijdende hinder moet worden voorkomen waarvan vaststaat dat ze schade veroorzaakt, maar ook hinder die significante schade *zou kunnen* veroorzaken. Het voorzorgsbeginsel wordt echter noch in *Our Common Future* noch in het EGEL-rapport expliciet genoemd. Datzelfde geldt voor de WCS. Op bepaalde plaatsen lijkt het beginsel daar wel op de achtergrond een rol te hebben gespeeld; zo moet bij het bepalen van de doelstellingen voor behoud en beheer van soorten en ecosystemen een marge worden ingebouwd in verband met fouten en onzekerheden, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat een op voorzorg gerichte benadering aangewezen

⁶²⁵ CfE, p. 30.

⁶²⁶ CfE, p. 66; zie ook p. 167.

⁶²⁷ CfE, p. 10.

⁶²⁸ GBS, p. 40.

⁶²⁹ GBS, p. 158.

⁶³⁰ GBS, p. 33.

⁶³¹ De omschrijving van actiepunt 4 spreekt van 'to monitor potential threats to biodiversity and mobilize action against them'; maar even verderop gaat het over 'to monitor urgent threats to biodiversity', dus niet meer over mogelijke bedreigingen (p. 33). Zo ook actiepunt 78, dat zegt dat burgers toegang moeten hebben tot informatie over 'development projects and other activities with potential impacts on biodiversity', terwijl de tekst daaronder weer spreekt van 'information on threats to diversity' (p. 158).

wordt geacht.⁶³² Verder komt uit het adagium dat ‘the greater the *potential* genetic loss, the less imminent that loss need be to justify preventive action’ naar voren dat de voorzorgsgedachte een zekere rol speelt;⁶³³ en ten slotte dient introductie van uitheemse soorten te worden voorkomen, tenzij van tevoren vaststaat dat de voordelen ervan (economisch, ecologisch en sociaal) tegen de nadelen opwegen en dat de introductie beheersbaar is.⁶³⁴ Vooraf moet dan ook een inventarisatie van de mogelijke (nadelige) ecologische effecten plaatsvinden.

In het Wereldnatuurhandvest kan de strekking van het voorzorgsbeginsel worden gezien in onderdeel 11, dat in algemene zin bepaalt dat ‘[a]ctivities which *might* have an impact on nature shall be controlled’,⁶³⁵ en dat verder uitwerkt door te bepalen dat activiteiten die waarschijnlijk onomkeerbare schade meebrengen moeten worden vermeden, en activiteiten die waarschijnlijk een ‘significant risico’ meebrengen moeten worden voorafgegaan door een uitputtend onderzoek. Daarbij moet worden aangetoond dat de verwachte voordelen zwaarder wegen dan de mogelijke schade aan de natuur, en kan de activiteit niet doorgaan als mogelijke schadelijke effecten niet volledig te overzien zijn.

In het kader van het MAB ten slotte lijkt het voorzorgsbeginsel geen rol van betekenis toebedeeld te hebben gekregen. Dat het beginsel in de begintijd van het programma ontbrak is op zich niet verwonderlijk: los van het feit dat het beginsel toen überhaupt nog niet op zo’n brede erkenning kon rekenen was de voornaamste doelstelling van het MAB immers juist het verzamelen van wetenschappelijke kennis,⁶³⁶ en de verwachting was dat de resultaten van het te verrichten onderzoek al gauw voldoende zouden zijn om concrete resultaten te bereiken.⁶³⁷ Ook in de latere teksten – het Actieplan, de *Seville Strategy* en het *Statutory Framework* – komt het voorzorgsbeginsel echter niet expliciet ter sprake. Dat is met name opvallend omdat in de laatste twee documenten nadrukkelijk wordt aangesloten bij UNCED en het Biodiversiteitsverdrag, waarin het beginsel een belangrijke plaats inneemt.

3.6. Samenwerking

Dat samenwerking vereist is bij het streven naar biodiversiteitsbehoud komt in vrijwel alle hier onderzochte teksten naar voren. Het gaat daarbij om samenwerking tussen staten, maar bijvoorbeeld ook om samenwerking tussen de overheid en de plaatselijke bevolking in een bepaald gebied, of met verschillende groepen in de samenleving, en al dan niet via geïnstitutionaliseerde verbanden, zoals de VN of onderzoeksnetwerken.

⁶³² WCS, paragraaf 7.2. Ook wordt gememoreerd dat de mensheid wel de mogelijkheden heeft om de biosfeer drastisch te veranderen maar niet de kennis om te voorspellen wat de gevolgen daarvan zijn noch welke soorten in de toekomst nuttig voor ons zullen blijken te zijn. Daarom zijn we moreel verplicht om ‘voorzichtig en verstandig te werk te gaan’ (paragraaf 3.1-3.2).

⁶³³ WCS, paragraaf 6.1 (mijn cursivering, TO).

⁶³⁴ WCS, paragraaf 6.3.

⁶³⁵ Mijn cursivering, TO.

⁶³⁶ UNESCO 1984, p. 11.

⁶³⁷ Vgl. UNESCO 1971, p. 9 (‘That the necessary research is feasible and likely to produce results, in the short- and medium-term, of sufficient precision for the use that is to be made of them’). Op p. 7 wordt de verwachting uitgesproken dat de voornaamste doelstellingen van een aantal MAB-projecten binnen tien jaar kunnen worden gerealiseerd.

Een algemene samenwerkingsverplichting is vastgelegd in het EGEL-rapport. Dat bevat in artikel 8 een plicht voor staten om samen te werken ('in good faith'), direct of via internationale organisaties, bij het uitvoeren van de verplichtingen die de overige beginselen van het eerste deel meebrengen.⁶³⁸ Samenwerking op lokaal niveau en participatie van het publiek wordt echter ook nodig geacht. *Our Common Future* legt een verband tussen de noodzaak van integratie van milieu in andere sectoren en het belang van democratie en participatie in besluitvorming. Veranderingen die nodig zijn voor duurzame ontwikkeling behoeven de steun van het publiek: daarom moet er grotere publieke betrokkenheid komen bij beslissingen met gevolgen voor het milieu, wat dan weer het beste wordt bereikt door de zeggenschap over natuurlijke hulpbronnen te leggen op decentraal niveau, bij degenen die ervan afhankelijk zijn voor hun bestaan.⁶³⁹ Ook bij het opstellen van de nationale behoudsstrategie moeten alle betrokkenen samenwerken.⁶⁴⁰ Volgens *Our Common Future* vereist integratie van milieu en ontwikkeling meer dialoog en samenwerking op internationaal niveau (naast versterking van het juridische kader).⁶⁴¹ De VN is daarin een centrale rol toebedacht.⁶⁴²

In het kader van het MAB wordt al net zo veel belang gehecht aan samenwerking, en ook hier op verschillende niveaus. De aanduiding van *biosphere reserves* als een 'netwerk' heeft niet zo zeer betrekking op het ruimtelijk met elkaar verbonden zijn van de aan te wijzen gebieden, als wel op het feit dat de gegevens die het onderzoek in één gebied oplevert ter beschikking moeten worden gesteld van wetenschappers en opleiders die actief zijn in de overige gebieden. Daaruit blijkt dat samenwerking tussen de verschillende *biosphere reserves* een essentieel onderdeel van het concept vormt. In verschillende MAB-documenten wordt dit aangeduid als de 'logistieke rol' van de biosfeergebieden.⁶⁴³ In het Actieplan uit 1984, dat in plaats van een logistieke functie een samenwerkingsfunctie van biosfeergebieden onderscheidt, wordt over die functie opgemerkt:

Co-operation not only serves as the master integrator of the other functions, but also provides the moral force of the biosphere reserve concept. Biosphere reserve

⁶³⁸ EGEL, 1986, p. 69.

⁶³⁹ WCED, 1987, p. 63. Gewezen wordt nog op het belang van 'promoting citizens' initiatives, empowering people's organizations, and strengthening local democracy'. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld ook een referendum aangewezen zijn (p. 64).

⁶⁴⁰ 'Preparing an NCS involves government agencies, non-governmental organizations, private interests, and the community at large in analysis of natural resource issues and assessment of priority actions. In this way, it is hoped that sectoral interests will better perceive their interrelationships with other sectors and new potentials for conservation and development will be revealed' (WCED, 1987, p. 157).

⁶⁴¹ WCED, 1987, p. 8, 64 en 67 e.v., 312 e.v.

⁶⁴² WCED, 1987, p. 316-317.

⁶⁴³ Batisse, 1986, p. 3; *Statutory Framework*, artikel 3, waar de 'logistic support'-functie wordt omschreven als 'support for demonstration projects, environmental education and training, research and monitoring related to local, regional, national and global issues of conservation and sustainable development'. Het netwerkaspect komt ook in de Seville Strategy tot uitdrukking, onder meer in doelstelling III.1 (waar ook wordt gepleit voor instelling van een *clearing house*) en punten III.2.2 en III.2.3.

status can provide a framework for improving co-operation at the local, regional and international level.⁶⁴⁴

Vervolgens wordt erop gewezen dat samenwerking van betrokken partijen in het biosfeer-netwerk een bijzondere plaats inneemt, onder meer doordat er een brede invulling aan wordt gegeven, die inhoudt dat de verschillende belangen en invalshoeken zo veel mogelijk worden vertegenwoordigd.⁶⁴⁵ ‘Samenwerking’ krijgt daarmee een bredere betekenis dan enkel (meer of minder vergaande) samenwerking tussen staten: het heeft ook betrekking op het lokale en regionale niveau. Praktisch betekent dat onder meer dat de nadruk wordt gelegd op het betrekken van de verschillende belanghebbenden (stakeholders), en dan vooral de lokale bevolking, bij het inrichten en het beheer van het *biosphere reserve*. Het *Statutory Framework* en de *Seville Strategy* sluiten daarbij aan.⁶⁴⁶

Volgens de WCS zou internationaal vooral moeten worden samengewerkt bij onderzoek (onder meer in MAB-kader) en bij behoud van de ‘global commons’, alsook bij het behoud van genetische hulpbronnen; die laatste worden immers aange-merkt als gemeenschappelijk erfgoed, zodat de verantwoordelijkheid daarvoor primair een internationale is.⁶⁴⁷ Voor landen die niet zelf over voldoende geld en capaciteit beschikken moet de internationale gemeenschap steun bieden. Als specifieke actiepunten worden onder meer nog genoemd bilaterale en multilaterale samenwerking bij herstel van aangetaste ecosystemen, en bij het opzetten van ecologisch verantwoord beleid en wetgeving voor behoud van hulpbronnen. Verder moeten er samenwerkingsprogramma’s komen voor behoud van tropisch regenwoud en behoud *in situ* (in beschermde gebieden) van onder meer bedreigde soorten.⁶⁴⁸ Op nationaal niveau moeten burgers en niet-gouvernementele organisaties in alle stadia bij het beleid worden betrokken.⁶⁴⁹

Een expliciete plicht tot samenwerking kent *Caring for the Earth* niet. Wel is één van de actiepunten het in kaart brengen van de implicaties die het rapport heeft voor de verschillende betrokkenen: burgergroeperingen, niet-gouvernementele organisaties, plaatselijke gemeenschappen, overheden, internationale organisaties. Op al deze niveaus en in al deze verschillende fora moet de uitwerking van de in het rapport opge-

⁶⁴⁴ UNESCO 1984, p. 13; Batisse 1986, p. 7. Batisse duidt de *transition area* aan als ‘area of co-operation’ (p. 8).

⁶⁴⁵ Genoemd worden met name ‘biosphere reserve administrators, natural and social scientists, resource managers, environmental and development interests, government decision makers and local people’. UNESCO 1984, p. 13.

⁶⁴⁶ Volgens het *Statutory Framework* moeten in elk gebied voorzieningen worden getroffen voor ‘the involvement and participation of a suitable range of inter alia public authorities, local communities and private interests in the design and carrying out the functions of a biosphere reserve’ (artikel 4, zesde lid). De *Seville Strategy* zegt in punt II.1.5: ‘Survey the interests of the various stakeholders and fully involve them in planning and decision making re regarding the management and use of the reserve’. Vergelijk ook onder meer de punten II.1.1, II.1.9 (waarin staat dat de verschillende belanghebbenden ook op een eerlijke manier moeten meedelen in de opbrengsten van het gebied), II.2.4, III.3.1, III.3.5, III.4.5.

⁶⁴⁷ WCS, paragrafen 6.12, 12.13, 15.2, 17.1, 17.11.

⁶⁴⁸ WCS, paragraaf 20.

⁶⁴⁹ WCS, paragrafen 8.3, 11.8, 13.3–13.5.

nomen actiepunten plaatsvinden, wat een goede samenwerking veronderstelt.⁶⁵⁰ Net als bij de meeste andere hier besproken teksten ligt de nadruk in *Caring for the Earth* op het nationale niveau, maar ook internationaal moet het een en ander worden ondernomen. Daaronder valt vooral het pleidooi op voor de instelling van een wereldwijde organisatie met als taak het volgen van de implementatie van de ethiek van duurzaam leven en het voorkomen en bestrijden van ernstige schending ervan,⁶⁵¹ en de noodzaak tot het creëren van een 'global alliance'.⁶⁵² Verder moeten bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen en van land plaatselijke gemeenschappen een centrale positie krijgen.⁶⁵³ Ook in andere opzichten moet participatie door gemeenschappen en belangengroepen worden aangemoedigd. De centrale overheid heeft de verantwoordelijkheid om daarvoor de mogelijkheden te scheppen.⁶⁵⁴ Een en ander komt duidelijk naar voren in de instelling van *Biodiversity Conservation Regions*. Lokale gemeenschappen, overheidsinstellingen en andere belanghebbenden moeten in deze gebieden strategieën opstellen om ontwikkeling zo te laten plaatsvinden dat de biodiversiteit behouden blijft.⁶⁵⁵ Op verschillende plaatsen wordt nog de noodzaak benadrukt van samenwerking op meer specifieke terreinen, zoals uitwisseling van gegevens met betrekking tot soorten en genetisch materiaal en van informatie, kennis en vaardigheden in het algemeen.⁶⁵⁶

Ook de GBS besteedt veel aandacht aan het belang van samenwerking, en ook daar in een brede betekenis. Een belangrijke rol in de samenwerking op internationaal niveau zou moeten zijn weggelegd voor een *International Panel on Biodiversity Conservation*.⁶⁵⁷ Zo'n panel 'is needed to ensure the participation of all groups with an interest in biodiversity conservation and knowledge to contribute'. Het panel kan dienen als overlegforum voor de verschillende groepen met betrekking tot de op het gebied van biodiversiteitsbehoud te volgen koers, en dat moet onder meer leiden tot het stellen van gemeenschappelijke prioriteiten.⁶⁵⁸ Ook de afstemming met activiteiten in

⁶⁵⁰ Actiepunt 17.2; vergelijk p. 16, waar in een (niet limitatief!) overzicht wordt betoogd dat ouders én kinderen, docenten, kunstenaars, wetenschappers, juristen, technici, economen, politici en andere beleidsmakers bij de implementatie betrokken moeten worden.

⁶⁵¹ CfE, p. 17. Er wordt een parallel getrokken met het werk van Amnesty International op het gebied van de mensenrechten.

⁶⁵² CfE, p. 11 en 77-86.

⁶⁵³ CfE, p. 42 en 58. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat degene die een exclusief recht heeft op een hulpbron meer zijn best zal doen om er duurzaam gebruik van te maken (waarmee de 'tragedy of the commons' kan worden vermeden).

⁶⁵⁴ CfE, p. 59.

⁶⁵⁵ CfE, p. 36.

⁶⁵⁶ CfE, respectievelijk p. 40-41 en 59.

⁶⁵⁷ Actiepunt 3, p. 30 e.v.

⁶⁵⁸ 'First, it would provide an international forum for continuing dialogue and debate among interested parties on the options for action to save, study and use biodiversity sustainably and equitably. This dialogue [...] is currently far from complete. Second, the Panel would summarize knowledge of the current status of biodiversity, rates of loss, and their implications for sustainable development. Third, it would provide advice on priorities for research, funding, and action. Fourth, anticipating the needs of the Biodiversity Convention, it would begin to make priority lists of endangered species, sites and ecosystems. Finally, it would develop the terms of reference for an Early Warning Network for Biodiversity' (GBS, p. 32). Het panel was bedoeld als tijdelijke instelling, dat uiteindelijk zou moeten worden vervangen door iets permanents dat deel uit zou

andere fora (VN-organisaties, IUCN en dergelijke) moet via het panel plaatsvinden. Hierin komt het belang van samenwerking tussen alle bij biodiversiteitsbehoud betrokken partijen en van brede participatie in de besluitvorming duidelijk naar voren. Samenwerking tussen alle betrokkenen op regionaal niveau vormt een belangrijk aspect van het concept van 'bioregional management' (zie hierna). Verder voorziet de GBS nog in samenwerking op specifieke terreinen, zoals bij uitwisseling van technologieën voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit en bij het beheer van beschermde gebieden.⁶⁵⁹ Opvallend is verder nog dat wordt gepleit voor meer openheid en participatie bij het proces van ontwikkelingssamenwerking, zodat ook voor de direct betrokken bevolking duidelijk wordt wat de gevolgen van ontwikkelingsprojecten zijn voor de biodiversiteit in hun leefgebied.⁶⁶⁰

Volgens de preambule van het *Draft Covenant* vraagt duurzame ontwikkeling om een 'global partnership'. Het gaat daarbij blijkens de toelichting om een 'nieuw internationaalrechtelijk concept' dat gebaseerd is op de bestaande verplichtingen tot samenwerking, en dat zich zowel tot staten onderling richt als tot individuen.⁶⁶¹ Ook de aanhef van Deel II van het *Draft Covenant* (voorafgaand aan de fundamentele beginselen) verwoordt een plicht tot samenwerking 'in a spirit of global partnership'. Verder wijst de preambule op het belang van solidariteit en samenwerking tussen volkeren. Voor verschillende situaties gelden nog specifieke samenwerkingsverplichtingen;⁶⁶² daarbij gaat het soms om verplichtingen gericht tot de partijen ('The Parties shall cooperate...'), terwijl in andere gevallen de staten samenwerking moeten 'vergemakkelijken' of 'aanmoedigen', waarbij in het midden wordt gelaten wie er precies moeten samenwerken. In artikel 12 bevat het *Draft Covenant* verder een specifieke bepaling over participatie van de lokale bevolking in de besluitvorming met betrekking tot plannen die significante gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het artikel bepaalt dat niet vereist is dat men daarvoor een specifiek belang aantoont bij de beslissing of het plan in kwestie. In het bijzonder wordt hier aandacht gevraagd voor de positie van inheemse volkeren en plaatselijke gemeenschappen. Bijzonder is nog het beginsel van subsidiariteit, opgenomen in de preambule: beslissingen omtrent milieu en ontwikke-

maken van het stelsel van het Biodiversiteitsverdrag. Het panel is echter nooit tot stand gekomen. De aan het panel toebedachte taken zijn onder het Biodiversiteitsverdrag uiteindelijk grotendeels bij de Conferentie van Partijen neergelegd (richtlijnen en prioriteiten), dat echter zoals bekend alleen de regeringen vertegenwoordigt van landen die partij zijn bij het verdrag, zij het dat andere organisaties zoals ngo's of VN-lichamen de status van waarnemers kunnen krijgen (artikel 23, vijfde lid, Biodiversiteitsverdrag). Andere taken van het panel zijn terechtgekomen bij het Secretariaat of de SBSTTA.

⁶⁵⁹ Respectievelijk actiepunten 19 en 57.

⁶⁶⁰ Actiepunt 25, p. 69.

⁶⁶¹ IUCN, 2004, p. 28. Een dergelijk 'global partnership' is daarnaast essentieel bij het bestrijden van armoede (artikel 9) en ook daardoor nodig voor het bereiken van duurzame ontwikkeling.

⁶⁶² Bijvoorbeeld voor situaties waarbij grensoverschrijdende hulpbronnen in het geding zijn (artikel 35), bij aangelegenheden van gemeenschappelijk belang (issues of common concern, waaronder, mogen we aannemen, ook het behoud van biodiversiteit valt; artikel 39), wetenschap en technologie (artikelen 42-43), het verdelen van de voordelen van biotechnologie (bekend thema uit het Biodiversiteitsverdrag; artikel 44), het uitwisselen van gegevens (artikel 45) en bij het beschikbaar stellen en houden van geld (artikel 48).

ling moeten worden genomen en geïmplementeerd op het laagst mogelijke niveau dat die beslissingen effectief kan nemen of implementeren.

Onderdeel 21 van het Wereldnatuurhandvest bepaalt dat moet worden samengewerkt bij het behoud van de natuur door middel van gezamenlijke activiteiten en andere relevante acties. Deze plicht tot samenwerking strekt zich niet alleen uit tot staten maar ook tot publieke autoriteiten in het algemeen, internationale organisaties, individuen, groepen en bedrijven, en heeft betrekking op het 'behoud van de natuur' in het algemeen. Over de hoofden van de staten heen richt het handvest zich rechtstreeks tot individuele personen, die alle de plicht hebben om te handelen overeenkomstig de bepalingen van het handvest.⁶⁶³

De preambule van Agenda 21 begint met de constatering dat een 'global partnership for sustainable development' noodzakelijk is.⁶⁶⁴ Dat partnerschap omvat in de eerste plaats de verschillende staten, omdat het nationale niveau het niveau is waarop primair actie moet worden ondernomen. Samenwerking tussen staten onderling en met internationale (met name de VN) en regionale organisaties kan daarbij evenwel een ondersteunende rol spelen, en een zo breed mogelijke participatie en actieve betrokkenheid van andere groeperingen moet worden aangemoedigd.⁶⁶⁵ Eén en ander geldt uitdrukkelijk ook voor het behoud van biodiversiteit: effectieve internationale samenwerking is vereist voor behoud *in* en *ex situ* en voor instandhouding van functies van ecosystemen, en participatie en steun van lokale gemeenschappen zijn daarbij essentieel.⁶⁶⁶ Het laatste deel van Agenda 21 gaat uitgebreid in op het belang voor duurzame ontwikkeling van participatie in besluitvorming (bijvoorbeeld bij milieueffect-rapportages) door alle groepen in de samenleving, en toegang tot milieuinformatie.⁶⁶⁷

De noodzaak van samenwerking betreft in de context van de EU-strategie allereerst samenwerking tussen de lidstaten en de Gemeenschap en tussen de lidstaten onderling.⁶⁶⁸ In het Actieplan dat betrekking heeft op ontwikkelingssamenwerking wordt – uiteraard – het belang beklemtoond van samenwerking tussen de Unie enerzijds en ontwikkelingslanden anderzijds, waarvoor wordt aangesloten bij de artikelen 5 en 20 van het Biodiversiteitsverdrag.⁶⁶⁹ Voor het overige wordt aan samenwerking heel nadrukkelijk de inhoud gegeven van samenwerking tussen verschillende actoren en verschillende niveaus, die nodig is om de doelstellingen van de Strategie en van het Bio-

⁶⁶³ Onderdeel 24.

⁶⁶⁴ Paragraaf 1.1; vgl ook in het algemeen hoofdstuk 2, met name paragraaf 2.1.

⁶⁶⁵ Paragraaf 1.3; vergelijk ook 2.6, waar het belang van participatie in een democratisch systeem voor duurzame ontwikkeling aan de orde komt.

⁶⁶⁶ Paragraaf 15.3, paragraaf 15.5. De verantwoordelijkheden met betrekking tot behoud van biodiversiteit worden neergelegd bij overheden 'at the appropriate level', 'with the cooperation of the relevant United Nations bodies and regional, intergovernmental and non-governmental organizations, the private sector and financial institutions, and taking into consideration indigenous people and their communities'. Ook hier wordt 'samenwerking' dus breder ingevuld dan samenwerking tussen staten onderling, en wordt de noodzaak benadrukt van brede participatie.

⁶⁶⁷ Paragraaf 23.1 en 23.2.

⁶⁶⁸ Zie bijvoorbeeld de Strategie (COM (98)42), hoofdstuk I, punt 11.

⁶⁶⁹ Actieplan deel V, paragraaf 2.1, punt 10. Vgl ook Actieplan deel I, paragraaf 3, punt 30, waar op dit punt sterkere banden tussen lidstaten en internationale instellingen en programma's worden bepleit.

diversiteitsverdrag te bereiken. Bij de voorbereiding van de Actieplannen is samengewerkt met onder andere deskundigen van de lidstaten, NGO's en andere belanghebbenden.⁶⁷⁰ In sommige actieplannen wordt benadrukt dat alle lokale betrokkenen een rol moeten krijgen.⁶⁷¹ Samenwerking krijgt ook hier duidelijk trekken van de noodzaak van participatie. Ook het Zesde Milieu-actieprogramma bevordert 'de ontwikkeling van een wereldwijd partnerschap voor milieu en duurzame ontwikkeling', en benadrukt daarmee het belang van internationale samenwerking.⁶⁷² Het belang van participatie van publiek, bedrijfsleven, consumentenorganisaties en NGO's wordt ook daar naar voren gebracht.⁶⁷³

Wat de PEBLDS ten slotte betreft blijkt uit de ambitie van de Strategie om een coherent raamwerk te scheppen waarin alle bestaande initiatieven op het gebied van biodiversiteitsbehoud in Europa een plaats kunnen vinden al het belang dat wordt gehecht aan samenwerking.⁶⁷⁴ Behoud van het Europees natuurlijk erfgoed is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle landen en regio's in Europa, en die taak kan alleen in een Pan-Europese context succesvol worden vervuld. Vandaar dat het beter op elkaar afstemmen van het bestaande beleid, initiatieven, fondsen, onderzoek en informatie een belangrijke plaats inneemt als doelstelling van de strategie.⁶⁷⁵ Niettemin komt de plicht tot samenwerking niet voor in de lijst met 'strategic principles'.⁶⁷⁶ Ook in het *Pan European Ecological Network* staat samenwerking centraal: het vormt zowel een fysiek, ruimtelijk netwerk als een samenwerkingsverband, waarbinnen gezamenlijke activiteiten kunnen worden opgezet.⁶⁷⁷ Uit de opsomming van actoren die bij de uitvoering van de Strategie moeten worden betrokken blijkt dat het niet alleen een zaak is van de (landelijke) overheid, maar dat ook donorlanden, internationale organisaties en financiële instellingen, particuliere ondernemingen, universiteiten, belangengroepen, inheemse volken enzovoort moeten worden ingeschakeld.⁶⁷⁸ Ook op andere plaatsen komt naar voren dat brede participatie een belangrijk element is in de strategie.⁶⁷⁹

⁶⁷⁰ Actieplan deel I, paragraaf 1.2, punt 9. In de landbouw is nauwe samenwerking vereist met alle lokale partijen, omdat de benodigde instrumenten van gebied tot gebied uiteenlopen; deel III, paragraaf 3.3 onderdeel 34.

⁶⁷¹ Actieplan Deel III, paragraaf 3.3, onderdeel 34; deel V, paragraaf 3, onderdeel 18.

⁶⁷² Artikel 2, zesde lid, tweede gedachtestreepje.

⁶⁷³ Zie onder andere overweging 15 van de preambule, artikel 3, vijfde en negende lid (waar sprake is van 'ontwikkeling van algemene regels en beginselen voor behoorlijk milieubestuur in dialoog-procedures'), en artikel 10.

⁶⁷⁴ PEBLDS, paragraaf 1.2.

⁶⁷⁵ PEBLDS, paragraaf 2.1.

⁶⁷⁶ Enkele van de wel genoemde beginselen lijken er impliciet vanuit te gaan dat samenwerking tussen landen nodig is; zo bijvoorbeeld voor het beginsel van zorgvuldige besluitvorming, dat verlangt dat beslissingen worden gebaseerd op de beste beschikbare informatie, en de in één adem genoemde beginselen van de beste beschikbare techniek en de beste milieupraktijken: uitwisseling van gegevens en technologie zijn daarvoor onontbeerlijk. PEBLDS, paragraaf 2.4.

⁶⁷⁷ PEBLDS, paragraaf 2.5. In dit opzicht is het netwerk vergelijkbaar met de MAB-gebieden, waar deze netwerkfunctie centraal stond.

⁶⁷⁸ PEBLDS, paragraaf 2.6.

⁶⁷⁹ O.a. paragrafen 1.3 en 2.5.

3.7 Integratiebeginsel

Van alle in dit hoofdstuk behandelde beginselen is het integratiebeginsel waarschijnlijk het stevigst verankerd in op behoud van biodiversiteit gerichte teksten. Vrijwel allemaal hechten ze groot belang aan het integreren van milieuaspecten in het algemeen (en behoud van biodiversiteit in het bijzonder) in de besluitvorming op allerlei terreinen, zoals economie, landbouw en ruimtelijke ordening.

In sommige gevallen is de noodzaak om biodiversiteitsbehoud te laten meewegen bij beslissingen en beleid in andere sectoren dé centrale boodschap van het desbetreffende document; dat is bijvoorbeeld het geval in de WCS, *Caring for the Earth* en de GBS. In de WCS wordt 'the consequent failure to integrate conservation with development' aangemerkt als een van de belangrijkste belemmeringen voor het behoud van levende hulpbronnen.⁶⁸⁰ De achterliggende gedachte is dat ecologische schade doorgaans ook leidt tot sociale en economische schade. De beste manier om dergelijke schade te voorkomen is om iedere stap van de processen van ontwikkeling en van behoud te integreren, te beginnen bij de eerste beleidsvoorstellen en eindigend bij de uitvoering in concrete maatregelen.⁶⁸¹ Daarom bepleit de WCS een meer vooruitziende benadering in het (milieu)beleid, een betere coördinatie tussen de verschillende beleidssectoren, en het opnemen van milieufactoren in de stelsels van nationale rekeningen (zoals het BNP). Daarnaast wordt aanbevolen om per beleidssector behoudsdoelen te stellen, en een tijdsplanning te maken waarbinnen die doelen moeten zijn gerealiseerd.⁶⁸² Ook milieueffectrapportage en verwante procedures (zoals 'ecosystem evaluation') kunnen een belangrijke rol spelen.⁶⁸³ Het belang van integratie komt verder naar voren bij de 'Strategic Principles' die nationale plannen ter uitvoering van de WCS in acht moeten nemen.⁶⁸⁴ In *Caring for the Earth* keert de noodzaak tot integreren van behoud en ontwikkeling prominent terug. Integratie is één van de twee vereisten om de leefomstandigheden voor de wereldbevolking te kunnen verbeteren.⁶⁸⁵ Op tal van plaatsen wordt deze gedachte verder uitgewerkt.⁶⁸⁶ Het opstellen van nationale kaders en programma's voor integratie behoort tot de negen fundamentele principes van een duurzame samenleving;⁶⁸⁷ onderdeel daarvan is dat regio's als één geïntegreerd systeem worden beschouwd en behandeld, waarbij aandacht wordt besteed aan

⁶⁸⁰ WCS, Executive Summary, paragraaf 3; paragraaf 1.8-1.9; paragraaf 9.1 e.v.

⁶⁸¹ WCS, paragraaf 9.1.

⁶⁸² WCS, paragraaf 9.13.

⁶⁸³ WCS, paragraaf 10. 'Ecosystem evaluation' heeft als doel 'to assess the characteristics of ecosystems and match them to the most appropriate uses' (paragraaf 10.3).

⁶⁸⁴ WCS, paragraaf 8.6.

⁶⁸⁵ CfE, p. 3, p. 8; de andere is een wereldwijd commitment aan de 'ethiek van duurzaam leven'.

⁶⁸⁶ Vgl. o.a. p. 29 (een geïntegreerde benadering van het voorkomen van vervuiling), p. 37 (integratie van beschermde gebieden in het beheer van het rond die gebieden gelegen land en water), p. 47 (actiepunten 5.2, het integreren van het gebruik van hulpbronnen en bevolkingsomvang in nationaal ontwikkelingsbeleid) en hoofdstuk 8, p. 64 en volgende. Op sommige plaatsen gaat het om integratie van de doelstellingen, op andere meer om integratie van het beleid en de beleidsinstrumenten.

⁶⁸⁷ CfE, p. 11; vergelijk actiepunten 8.1 ('Adopt an integrated approach to environmental policy, with sustainability as the overall goal'; p. 65) en 17.7, over het opstellen van nationale duurzaamheidsstrategieën waarin problemen met betrekking tot behoud en ontwikkeling op een geïntegreerde wijze worden gezien en opgelost.

verbanden tussen milieufactoren onderling en tussen milieu en menselijke activiteiten.⁶⁸⁸ Integratie moet uiteindelijk ook tot uitdrukking komen in de institutionele structuur en de mandaten en beslissingen van overheidsinstanties. Ook het uitvoeren van een milieueffectrapportage – naast een economische beoordeling – van voorgenoemen ontwikkelingsprojecten maakt deel uit van een geïntegreerde benadering, net als het verschaffen van toegang tot milieuinformatie en het geven van toegang tot de rechter voor actiegroepen.⁶⁸⁹ Ten slotte kan de inzet van economisch beleid (zoals toepassing van het beginsel dat de vervuiler dan wel de gebruiker betaalt⁶⁹⁰) en economische instrumenten (zoals belastingen en heffingen, verhandelbare vervuiliingsrechten en berekening van het duurzaam nationaal inkomen waarbij natuurlijke factoren worden meegerekend) bijdragen aan een geïntegreerde benadering.

Integratie van biodiversiteitsbehoud in beleidsprocessen is ook in de GBS een centraal punt. Alleen het instellen van beschermde gebieden is volgens de Strategie voor biodiversiteitsbehoud niet voldoende, en daarom is het nodig dat het landschap als geheel zodanig wordt beheerd dat verlies aan biodiversiteit zo beperkt mogelijk blijft. De term die hiervoor wordt gebruikt is 'bioregional management': beheer met het oog op biodiversiteitsbehoud van gebieden die worden ingedeeld langs natuurlijke en ecologische, en niet langs politieke of staatkundige grenzen.⁶⁹¹ Verder dringt Actiepunt 5 erop aan dat biodiversiteitsbehoud wordt geïntegreerd in nationale planningprocedures in het algemeen, en dat het wordt erkend als doelstelling van nationaal beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een nationaal biodiversiteitsactieplan. Ook zouden nationale rekeningen zo moeten worden aangepast dat ook de economische verliezen als gevolg van het afnemen van biodiversiteit erin worden weergegeven. Als algemeen beginsel geldt verder dat alle sectoren die effect kunnen hebben op de biodiversiteit ook betrokken moeten zijn bij het plannen van het behoud ervan.⁶⁹² Ook op internationaal vlak moet integratie plaatsvinden, met name in het economisch beleid en bij ontwikkelingssamenwerking. Opvallend onderdeel daarin is de invoering van het concept van 'nationale ecologische veiligheid'. Dat concept moet inbreuken mogelijk maken op het regime van vrije wereldhandel, als die handel schade voor de biologische diversiteit zou meebrengen; parallellen worden getrokken met belemmeringen die zijn toegestaan uit oogpunt van bescherming van de volksgezondheid en veiligheid.⁶⁹³

Ook de overige teksten benadrukken het belang van integratie. In de MAB-biosfeergebieden komt dat tot uitdrukking doordat ieder gebied tegelijkertijd de drie functies van behoud, ontwikkeling en logistiek moet kunnen vervullen.⁶⁹⁴ Dat betekent dat, bij het vaststellen van een plan voor het beheer van het gebied, de activiteiten

⁶⁸⁸ CfE, p. 11.

⁶⁸⁹ CfE, p. 66, 68 en 69.

⁶⁹⁰ 'Polluter pays principle' respectievelijk 'user pays principle'; zie p. 70 en 74.

⁶⁹¹ GBS, p. 97 e.v. De UNESCO Biosphere Reserves worden aangehaald als een goed voorbeeld – in theorie tenminste – van hoe 'bioregional management' eruit zou kunnen zien.

⁶⁹² GBS, p. 35.

⁶⁹³ GBS, p. 56-57. Een andere verandering die wordt voorgesteld is het ruimere gebruik van 'debt for nature-swaps', waarbij een (ontwikkelings)land dat een schuld heeft uitstaan die schuld geheel of gedeeltelijk krijgt kwijtgescholden als het investeert in projecten op het gebied van natuurbehoud of duurzame ontwikkeling. Zie actiepunten 18 en 28, p. 57 en 74-75.

⁶⁹⁴ *Statutory Framework*, artikel 3.

die gericht zijn op (duurzame) ontwikkeling en de logistieke (onderzoek en training) activiteiten met de behoudsdoelstellingen verenigbaar moeten zijn. Op dit punt hebben de biosfeergebieden een voorbeeldfunctie. Het betrekken van de verschillende groeperingen bij de besluitvorming leidt vrijwel automatisch tot integratie van behoudsdoelen in de ontwikkelingsplannen – en andersom.⁶⁹⁵ De *Seville Strategy* omschrijft het netwerk van biosfeergebieden dan ook als een ‘integrating tool’.⁶⁹⁶ Verder wordt erop aangedrongen om biosfeergebieden op te nemen in strategieën voor behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit (vgl. artikel 6 Biodiversiteitsverdrag), waarmee de op integratie gerichte benadering van het Verdrag wordt overgenomen voor de biosfeergebieden. Dit laatste blijkt ook daaruit dat die gebieden óók deel moeten uitmaken van strategieën gericht op ontwikkeling.⁶⁹⁷

De WCED constateert in *Our Common Future* dat de instanties die activiteiten ontplooiën die nadelige effecten op het milieu kunnen hebben doorgaans niet de verantwoordelijkheid voor de oplossing van die problemen dragen, terwijl omgekeerd de milieuministeries niet de mogelijkheden hebben om in te grijpen.⁶⁹⁸ Ook op internationaal niveau doet dat probleem zich voor. De oplossing is het integreren van milieuaspecten in de besluitvorming: ‘The ability to choose policy paths that are sustainable requires that the ecological dimensions of policy be considered at the same time as the economic, trade, energy, agricultural, industrial, and other dimensions – on the same agendas and in the same national and international institutions.’⁶⁹⁹ Milieu en ontwikkeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.⁷⁰⁰ Dat geldt ook, meer specifiek, voor het behoud van soorten. Die samenhang maakt een geïntegreerde aanpak nodig, die bijvoorbeeld tot uitdrukking kan komen in de al genoemde nationale behoudsstrategieën.⁷⁰¹ Die strategieën worden opgesteld in overleg met alle betrokkenen, brengen de besluitvormingsprocessen met betrekking tot behoud en ontwikkeling samen, en geven aan waar de prioriteiten moeten liggen. Het EGEL-rapport zegt dat staten ervoor moeten zorgen dat het behoud van natuurlijke hulpbronnen en het milieu wordt behandeld als een integraal onderdeel van de planning en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten, en bevestigt daarmee het integratiebeginsel.⁷⁰²

⁶⁹⁵ De Seville Strategy constateert wat dit betreft ook een ontwikkeling in het beheer van biosphere reserves, ‘from a primary focus on conservation to a greater integration of conservation and development, through increasing co-operation among stakeholders’ (‘Biosphere reserves: the first twenty years’).

⁶⁹⁶ Seville Strategy, ‘The vision from Seville for the 21st Century’, laatste tekstblok.

⁶⁹⁷ Seville Strategy, punt II.3.1. Zie ook de verwijzing in de inleiding van de Strategy (paragraaf ‘The first twenty years’ naar UNCED en het Biodiversiteitsverdrag, en de daarin vastgelegde ‘integrated approach’ van behoud, duurzaam gebruik en eerlijke verdeling van de opbrengst).

⁶⁹⁸ WCED, 1987, p. 39. Vgl. ook p. 312.

⁶⁹⁹ WCED, 1987, p. 313. Integratie is overigens niet alleen nodig vanuit milieuoogpunt, maar ook vanuit economisch oogpunt: ‘[E]conomics and ecology must be completely integrated in decision-making and lawmaking processes not just to protect the environment, but also to protect and promote development’ (p. 37).

⁷⁰⁰ ‘[T]hey are linked in a complex system of cause and effect’; WCED, 1987, p. 37.

⁷⁰¹ WCED, 1987, p. 153 en p. 157.

⁷⁰² Artikel 7, eerste lid; EGEL, 1986, p. 65–66: ‘Indeed, this principle is of fundamental importance from the viewpoint of preventing-sometimes irreparable- impairment of natural resources or the environment’.

In het *Draft Covenant* is een verplichting tot integratie vastgelegd in artikel 13 ('Integrating policies'), tweede lid. Volgens die bepaling zijn partijen gehouden om milieubehoud te behandelen als een integraal onderdeel van planning en implementatie in alle stadia en op alle niveaus, en daarbij gelijkelijk aandacht te besteden aan milieu-, economische, sociale en culturele factoren.⁷⁰³ Milieu en ontwikkeling moeten dus volledig worden geïntegreerd in de besluitvorming. Specifiek over biodiversiteit bevat artikel 21 de verplichting voor partijen om het behoud daarvan te integreren in hun ruimtelijke plannen, door middel van ecosysteembeheer.⁷⁰⁴ Artikel 37 bepaalt dat er geïntegreerde ruimtelijke plansystemen moeten komen waarmee behoud van het milieu (waartoe de biodiversiteit wordt gerekend) in sociale en economische ontwikkeling kan worden geïntegreerd. Integratie van milieu en ontwikkeling komt verder nog voor in de preambule (zesde overweging).

Integratie van het behoud van biodiversiteit in alle relevante beleidssectoren is een centraal uitgangspunt in de Biodiversiteitsstrategie van de EU; dat blijkt al uit de actieplannen die, ter uitwerking van de in de Strategie geformuleerde doelstellingen, voor een aantal sectoren tot stand zijn gekomen, en de doelstellingen die rechtstreeks in het beleid inzake andere sectoren worden geïncorporeerd. De Strategie moet worden gezien in de context van het integratiebeginsel zoals opgenomen in het toenmalige artikel 130R, tweede lid, van het EG-Verdrag.⁷⁰⁵ Deel I van de mededeling inzake de actieplannen betoogt dat het, omdat de oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit liggen in sectorale en horizontale beleidsmaatregelen, van het allergrootste belang is 'de behoeften op het gebied van biologische diversiteit te integreren in de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het desbetreffende sectorale beleid'.⁷⁰⁶

Ook zonder dat de aanduiding zelf wordt gebruikt is de strekking van het integratiebeginsel onmiskenbaar aanwezig in het Wereldnatuurhandvest. Onderdeel 6 bepaalt in het algemeen dat bij besluitvorming moet worden erkend dat menselijke behoeften slechts kunnen worden vervuld wanneer het goed functioneren van natuurlijke systemen verzekerd is, en wanneer de beginselen van het handvest worden gerespecteerd; ingevolge onderdeel 7 zal men er zich bij het plannen en implementeren van sociale en economische ontwikkelingsactiviteiten rekenschap van moeten geven dat natuurbehoud een integraal onderdeel vormt van die activiteiten.

⁷⁰³ Met 'full and equal consideration' wordt tot uitdrukking gebracht dat alle doelstellingen eerlijk moeten worden bekeken en dat geen ervan voorrang mag hebben boven de andere (IUCN, 2004, p. 60).

⁷⁰⁴ IUCN, 2004, p. 78. Het gaat hierbij volgens de toelichting om 'appropriate zoning and restructuring' en 'generally taking it into consideration when allocating land uses'.

⁷⁰⁵ Zie paragraaf 14 van hoofdstuk I. Het tweede lid van artikel 130R bevatte de beginselen waarop het milieubeleid van de Gemeenschap moest worden gebaseerd. De eenmaligste zin luidde: 'De eisen ter zake van milieubescherming moeten in het bepalen en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd.' Het integratiebeginsel is tegenwoordig te vinden in artikel 6 EG. Zie voorts artikel 2, eerste lid, van het Zesde Milieuactieprogramma (Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap, PbEG L 242).

⁷⁰⁶ Actieplan Deel I, hoofdstuk I, derde alinea. Over de Strategie wordt gezegd dat deze zich specifiek richt op 'de integratie van het biodiversiteitsaspect in relevant sectoraal beleid' (zesde alinea). Zie voorts onder meer Deel II, hoofdstuk 1, zesde alinea; Deel IV, hoofdstuk 3, veertiende alinea en hoofdstuk 4, vijfenzeventigste alinea; Deel V, hoofdstuk 3, twintigste alinea.

In Agenda 21 wijst de preambule op de noodzaak van integratie van milieu en ontwikkeling,⁷⁰⁷ en hoofdstuk 8 is geheel gewijd aan integratie van beide aspecten in besluitvorming en beleid. Integratie betekent onder meer dat wordt gezocht naar nieuwe vormen van dialoog tussen nationale en lokale overheid, industrie, wetenschap, milieugroepen en het publiek.⁷⁰⁸ De algemene doelstelling is 'to improve or restructure the decision-making process so that consideration of socio-economic and environmental issues is fully integrated and a broader range of public participation assured'.⁷⁰⁹ Met betrekking tot biodiversiteit moeten landen nationale strategieën voor het behoud daarvan integreren in hun nationale ontwikkelingsplannen en in specifieke plannen en programma's voor andere sectoren.⁷¹⁰

De PEBLDS ten slotte hanteert volgens de inleiding een 'pro-actieve benadering', wat betekent dat de strategie de integratie bevordert van overwegingen met betrekking tot biologische en landschappelijke diversiteit in sociale en economische sectoren. Dat economische en sociale activiteiten verantwoordelijk zijn voor de achteruitgang van het natuurlijk milieu in Europa impliceert dat integratie van natuurbehoud in sociaal-economisch beleid een voorwaarde is voor behoud en herstel van de biologische en landschapsdiversiteit, aldus de Strategie.⁷¹¹ Overigens wordt er op gewezen dat ook het omgekeerde geldt: natuurbehoud werkt alleen als daarbij met sociale en economische factoren rekening wordt gehouden.⁷¹² Verderop in de PEBLDS wordt de doelstelling van integratie uitgesplitst per sector: voor de industrie geldt bijvoorbeeld dat ecologische overwegingen een rol moeten spelen bij de keuze van vestigingslocaties, in de bosbouw betekent het onder meer dat bestrijdingsmiddelen en kunstmest op een verstandige manier moeten worden ingezet en dat inheemse boomsoorten meer aandacht moeten krijgen.⁷¹³ Het integratiebeginsel wordt niet genoemd in het rijtje 'strategic principles'; kennelijk wordt het meer als een doelstelling gezien dan als een beginsel dat kan worden 'toegepast'.⁷¹⁴

⁷⁰⁷ 'Integration of environment and development concerns and greater attention to them will lead to the fulfilment of basic needs, improved living standards for all, better protected and managed ecosystems and a safer, more prosperous future' (paragraaf 1.1).

⁷⁰⁸ Paragraaf 8.2.

⁷⁰⁹ Paragraaf 8.3. Concreet betekent dat de volgende doelstellingen: 'a. To conduct a national review of economic, sectoral and environmental policies, strategies and plans to ensure the progressive integration of environmental and developmental issues; b. To strengthen institutional structures to allow the full integration of environmental and developmental issues, at all levels of decision-making; c. To develop or improve mechanisms to facilitate the involvement of concerned individuals, groups and organizations in decision-making at all levels; d. To establish domestically determined procedures to integrate environment and development issues in decision-making.'

⁷¹⁰ Paragraaf 15.4 en 15.5.

⁷¹¹ PEBLDS, paragraaf 1.2. Vgl. ook paragraaf 1.3. In paragraaf 2.2 wordt het wat voorzichtiger geformuleerd: daar is er sprake van dat integratie moet plaatsvinden 'as far as practicable'.

⁷¹² PEBLDS, paragraaf 2.1.

⁷¹³ PEBLDS, paragraaf 2.3. In het eerste Actieplan wordt specifiek de nadruk gelegd op integratie in de landbouw en de economie van landelijke gebieden, omdat dat de sector is waar de meeste interactie met biodiversiteit en landschap plaatsvindt (paragraaf 2.3).

⁷¹⁴ PEBLDS, paragraaf 2.4.

3.8 *Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden*

De mate waarin en de manier waarop dit beginsel in de onderzochte documenten is te onderkennen loopt erg uiteen. In sommige teksten wordt uitdrukkelijk naar het beginsel verwezen (*Draft Covenant, Agenda 21*), terwijl het in andere juist ontbreekt. Opvallend is dat veelal wordt erkend dat (een zekere mate van) economische ontwikkeling nodig is om adequaat actie te kunnen ondernemen voor biodiversiteitsbehoud, wat verwijst naar de bijzondere positie van ontwikkelingslanden, maar dat vaak tegelijkertijd wordt benadrukt dat het behoud en duurzaam gebruik van de natuur en natuurlijke hulpbronnen een voorwaarde is voor ontwikkeling. Het verband is, met andere woorden, tweezijdig. De noodzaak van ontwikkeling om te kunnen bijdragen aan biodiversiteitsbehoud kan worden gekoppeld aan de 'gedifferentieerde verantwoordelijkheden'; de noodzaak van biodiversiteitsbehoud om verantwoorde ontwikkeling mogelijk te maken wijst op het gemeenschappelijke element.

Uitdrukkelijk is het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden opgenomen in artikel 10 van het *Draft Covenant*.⁷¹⁵ Dat milieubescherming en (economische) ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden blijkt op een aantal plaatsen. Artikel 4 bijvoorbeeld bepaalt dat vrede, ontwikkeling, milieubescherming en mensenrechten onderling afhankelijk zijn; in artikel 8 wordt bepaald dat er een recht op ontwikkeling is dat op zodanige wijze moet worden gerealiseerd dat op duurzame en eerlijke wijze wordt voorzien in de ontwikkelings- én de milieubehoeften van huidige en komende generaties; artikel 9 zegt dat het uitroeien van armoede onmisbaar is voor duurzame ontwikkeling. Daarnaast wordt in de preambule erkend dat een hoge mate van prioriteit toekomt aan het lenigen van de behoeften van ontwikkelingslanden, met name de minst ontwikkelde daaronder én de landen die vanuit milieuoogpunt het meest kwetsbaar zijn; daar wordt aan toegevoegd dat de ontwikkelde landen een 'bijzondere verantwoordelijkheid' dragen bij het nastreven van duurzame ontwikkeling.⁷¹⁶ Expliciete verwijzingen naar economische ontwikkeling en armoedebestrijding als '*first and overriding priorities*', zoals het Biodiversiteitsverdrag die kent, zijn echter niet opgenomen.

Zoals in hoofdstuk 3 al aangegeven staat het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden als beginsel 7 in de Verklaring van Rio, en langs die weg werkt het door in Agenda 21 (hoewel het in dat document zelf niet wordt genoemd). De strekking ervan is voorts onder meer te herkennen in het hoofdstuk over de financiering van de in Agenda 21 opgenomen maatregelen, waarin economische groei en armoedebestrijding, net als in het Biodiversiteitsverdrag, als belangrijkste prioriteit van ontwikkelingslanden worden aangemerkt.⁷¹⁷ Verder wordt opge-

⁷¹⁵ De oorspronkelijke versie uit 1995 bevatte alleen een minder sterke verwijzing in de preambule.

⁷¹⁶ Om duurzame ontwikkeling te kunnen bereiken is, aldus de toelichting, behalve intergenerationele rechtvaardigheid ook rechtvaardigheid tussen de leden van dezelfde generatie nodig evenals solidariteit en samenwerking tussen volkeren; ook dit wijst op de samenhang van milieu- en ontwikkelingsaspecten, en in de richting van een beginsel van *common but differentiated responsibilities*.

⁷¹⁷ 'Economic growth, social development and poverty eradication are the first and overriding priorities in developing countries and are themselves essential to meeting national and global sustainability objectives' (paragraaf 33.3). Vgl. ook paragraaf 33.7, die oproept tot betere internationale samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling ter ondersteuning van de inspanningen van de ontwikkelingslanden.

merkt dat voor uitvoering van de maatregelen van Agenda 21 in ontwikkelingslanden nieuwe en aanvullende financiële middelen vereist zijn. Een bepaling die min of meer equivalent is aan artikel 21, vierde lid, van het Biodiversiteitsverdrag is te vinden in hoofdstuk 17 (over bescherming van zee- en kustgebieden): daar wordt bepaald dat 'The implementation by developing countries of the activities set forth below shall be commensurate with their individual technological and financial capacities and priorities in allocating resources for development needs and ultimately depends on the technology transfer and financial resources required and made available to them.'⁷¹⁸ Opvallend is nog dat bij de bespreking van de rol die bestaande verdragen en juridische mechanismen kunnen spelen bij de implementatie van Agenda 21, wordt gesteld dat alle landen (inclusief ontwikkelingslanden) moeten deelnemen aan de ontwikkeling en implementatie van dergelijke mechanismen, maar daaraan wordt toegevoegd dat veel van de bestaande verdragen tot stand zijn gekomen zonder dat de belangen van ontwikkelingslanden adequaat vertegenwoordigd waren en dat daarom in bepaalde gevallen herziening op zijn plaats kan zijn. Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid om differentiatie aan te brengen in de verplichtingen van staten.⁷¹⁹ Voor het overige kent *Agenda 21* op een groot aantal plaatsen verwijzingen naar de belangen van ontwikkelingslanden, en wordt op veel plaatsen benadrukt dat landen hun eigen prioriteiten kunnen stellen.⁷²⁰

Er lijkt, dit overziend, een zekere nadruk in *Agenda 21* op het uiteenlopen van de verantwoordelijkheden van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. De WCED is wat genuanceerder in de accenten die ze legt. Volgens *Our Common Future* is er geen sprake van een afzonderlijke economische én een milieucrisis, maar is er sprake van twee aspecten van dezelfde problematiek:⁷²¹ enerzijds dragen zowel te grote welvaart als armoede bij aan milieuproblemen, anderzijds is milieuaantasting slecht voor de economie. Een duurzame ontwikkeling voorziet er daarom in dat de groei gecontinueerd wordt, maar wel verandert van karakter: minder grondstof- en energieintensief, en resulterend in een eerlijker verdeling.⁷²² Hoewel het voorzien in de primaire behoeften van de allerarmsten wordt aangemerkt als een 'overriding priority',⁷²³ wordt de verantwoordelijkheid voor de bestaande problemen en het initiatief voor de oplossing niet exclusief bij de ontwikkelde landen gelegd: in principe moet elk land zijn eigen ver-

⁷¹⁸ Paragraaf 17.2.

⁷¹⁹ 'At the global level, the essential importance of the participation in and the contribution of all countries, including the developing countries, to treaty making in the field of international law on sustainable development. Many of the existing international legal instruments and agreements in the field of environment have been developed without adequate participation and contribution of developing countries, and thus may require review in order to reflect the concerns and interests of developing countries and to ensure a balanced governance of such instruments and agreements.' (paragraaf 39.1). 'In certain cases, attention should be given to the possibility of taking into account varying circumstances through differential obligations or gradual application' (paragraaf 39.5).

⁷²⁰ Vergelijk o.m. paragraaf 8.2 ('In this context, it must be borne in mind that environmental standards may pose severe economic and social costs if they are uniformly applied in developing countries.') en paragraaf 34.14 ('taking into account the need to protect intellectual property rights as well as the special needs of developing countries'); verder paragraaf 8.3 en paragraaf 8.5.

⁷²¹ Drie, als je de energiecrisis als apart probleem meetelt. WCED, 1987, p. 4.

⁷²² WCED, 1987, p. 28, 35, 52.

⁷²³ WCED, 1987, p. 43.

antwoordelijkheid nemen. Er wordt geconstateerd dat het beschikbaar stellen van meer geld (via internationale organisaties) wenselijk is, maar er wordt daarbij naar de internationale gemeenschap als geheel gekeken, niet uitdrukkelijk naar westerse landen.⁷²⁴

Caring for the Earth en de GBS lijken nog iets meer het accent te leggen op het gemeenschappelijke element. Toch is ook daar wel enige aandacht voor de bijzondere positie van ontwikkelingslanden. In *Caring for the Earth* maken zowel het verbeteren van de kwaliteit van leven voor de mens (zijnde 'the real aim of development') als het behoud van de diversiteit op aarde deel uit van de negen beginselen van de duurzaam-leven-ethiek, en ze zijn als zodanig 'interrelated and mutually supporting'.⁷²⁵ Het verbeteren van de kwaliteit van leven is echter breder dan economische groei: het omvat ook een goede gezondheid, politieke vrijheid, mensenrechten en dergelijke. Er wordt wat dit betreft een onderscheid gemaakt tussen prioriteiten van armere en van rijkere landen. Voor de armste landen is economische groei noodzakelijk, zodat die landen zich verder kunnen ontwikkelen (in ruime zin),⁷²⁶ maar die groei moet gepaard gaan met investeringen in milieubehoud. Voor rijkere landen is economische groei minder belangrijk: die landen dienen hun beleid zo aan te passen dat duurzaamheid gewaarborgd is, en hebben de verplichting om de armere landen te helpen bij het verhogen van hun ontwikkelingsniveau.⁷²⁷ Er is dus ook hier sprake van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, maar de nadruk ligt in *Caring for the Earth* sterk op het gemeenschappelijke element.⁷²⁸ Ook de GBS benadrukt de 'inseparable link between conservation and development'.⁷²⁹ Enerzijds is economische ontwikkeling volgens de Strategie een essentiële voorwaarde om een bestaan te waarborgen dat in overeenstemming is met de meest basale eisen, ook voor toekomstige generaties, anderzijds is ontwikkeling op langere termijn gedoemd te mislukken als zij niet blijft binnen de grenzen van de *carrying capacity* van de aarde.⁷³⁰ Op bepaalde punten wordt gewezen op een specifieke verantwoordelijkheid van de ontwikkelde landen. De schuldenproblematiek, die resulteert in een netto geldstroom van 'Zuid' naar 'Noord', trekt een zodanig zware wissel op de budgetten van ontwikkelingslanden dat er geen geld overblijft voor biodiversiteitsbeleid, aldus de GBS,⁷³¹ en westerse landen zijn primair verantwoordelijk voor het doorbreken van die situatie. Dat geldt ook voor het terugdringen van de overconsumptie en het overdadige beslag op schaarse grondstoffen dat daarmee samenhangt.⁷³² Voor de verdeling van middelen via de op te zetten financieringsmechanismen moeten de ontwikkelde landen dan ook nieuwe

⁷²⁴ WCED, 1987, p. 340-342. Zo wordt gesuggereerd dat een belasting kan worden geheven op internationale handel of een vergoeding kan worden gevraagd voor gebruik van de 'global commons'.

⁷²⁵ CfE, p. 9.

⁷²⁶ 'Living sustainably must be a guiding principle for all the world's people, but it never will be while hundreds of millions live without enough of even the basic essentials of life' (p. 5).

⁷²⁷ CfE, p. 21-22. Dit betekent onder andere dat er meer internationale financiële hulp nodig is en de schuldenlast van armere landen drastisch moet worden verminderd (p. 19, 78 en 82).

⁷²⁸ Zoals ook blijkt uit de noodzaak van een 'global alliance' (p. 9).

⁷²⁹ GBS, p. V.

⁷³⁰ GBS, p. V.

⁷³¹ GBS, p. 17 en p. 33.

⁷³² GBS p. 15.

fondsen ter beschikking stellen.⁷³³ Desondanks blijft biodiversiteitsbehoud in essentie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap.

De overige teksten geven een vergelijkbaar beeld te zien: geen expliciete vermelding van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, nadruk op het wederzijdse belang van ontwikkeling en biodiversiteitsbehoud c.q. duurzaamheid, maar wel enige aandacht voor de bijzondere situatie van ontwikkelingslanden. Volgens de WCS is er een onlosmakelijk verband tussen natuurbehoud en economische ontwikkeling, en dat verband is ook hier wederkerig: enerzijds is behoud van levende hulpbronnen en het beheer ervan op een duurzame manier essentieel om bepaalde ontwikkelingsdoelen te kunnen halen, anderzijds kunnen armoede en ongelijkheid ertoe bijdragen dat behoud slecht van de grond komt, met name in ontwikkelingslanden.⁷³⁴ Met name verhoging van ontwikkelingshulp en, in het algemeen, het versnellen van economische groei in de armste landen kunnen bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen rijke en arme landen, aan ontwikkeling en daarmee aan betere mogelijkheden voor behoud en duurzaamheid. Het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden wordt in de WCS echter niet expliciet genoemd, evenmin als de erkenning van armoedebestrijding als primaire en hoogste prioriteit van ontwikkelingslanden. Wel wordt erop gewezen dat armere landen die beschikken over onvoldoende kennis en middelen om behoud van de grond te krijgen daarbij geholpen moeten worden. Internationale organisaties spelen daarbij een centrale rol.⁷³⁵ Speciaal over genetische hulpbronnen wordt gezegd dat het behoud daarvan een internationale verantwoordelijkheid betreft, en dat daarom zowel de kosten als de opbrengsten ervan eerlijk moeten worden verdeeld.⁷³⁶

Het Wereldnatuurhandvest kent evenmin verwijzingen naar het beginsel van gemeenschappelijk maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. Wel bevat de preambule een verwijzing naar de 'excessive consumption and misuse of natural resources' en de 'failure to establish an appropriate economic order among peoples and among States', die de oorzaak vormen van de aantasting van natuurlijke systemen; hoewel de ontwikkelde landen daarin niet met zo veel woorden worden genoemd lijken vooral zij hier te worden aangesproken. Gevolgen worden daar verder niet aan verbonden: de verplichting om de bepalingen van het handvest in acht te nemen gelden gelijkelijk voor alle landen (onderdeel 22). Verder wordt wel bepaald dat de fondsen moeten

⁷³³ GBS p. 73. Zo'n financieel mechanisme wordt aangemerkt als een essentieel onderdeel van een Biodiversiteitsverdrag (op dat moment nog in onderhandeling). De GBS spreekt de verwachting uit dat er aan het verdrag een protocol over 'additional funding' zal worden toegevoegd (p. 29).

⁷³⁴ 'Living resource conservation is essential for the achievement of several development targets, for example: increased growth in food production; development and efficient expansion of environmentally benign forms of energy; more efficient use of raw materials; prevention and reduction of desertification, of soil degradation and loss, and of living resource overexploitation; and attainment of an acceptable level of health for all' (paragraaf 20.6). Aan de andere kant: 'Much habitat destruction and over-exploitation of living resources by individuals, communities and nations in the developing world is a response to relative poverty, caused or exacerbated by a combination of human population growth and inequities within and among nations' (paragraaf 20.2).

⁷³⁵ WCS, paragrafen 15.11-13.

⁷³⁶ WCS, paragraaf 17.11.

worden verschaft die nodig zijn voor natuurbehoud, maar daarbij wordt niet uitdrukkelijk gekeken naar ontwikkelde landen.⁷³⁷

In het kader van de MAB wordt geen bijzondere nadruk gelegd op de situatie van ontwikkelingslanden, hoewel het één van de centrale doelstellingen van biosfeergebieden is om bij te dragen aan ontwikkeling (die dan wel duurzaam moet zijn), vooral ten behoeve van de plaatselijke bevolking, en biosfeergebieden ook een voorbeeldfunctie hebben bij het laten zien dat behoud van biodiversiteit en (economische) ontwikkeling samen kunnen gaan.⁷³⁸ Wel adviseerde de ICC in 1971 om voor het MAB vooral projecten te selecteren die 'of direct assistance and economic significance to developing countries' zouden zijn.⁷³⁹ Een expliciete vaststelling dat ontwikkeling voor bepaalde landen prioriteit heeft boven biodiversiteitsbehoud, zoals in het Biodiversiteitsverdrag te vinden is, ontbreekt in het MAB-kader: ook hier wordt ervan uitgegaan dat behoud en (duurzame) ontwikkeling noodzakelijke voorwaarden voor *elkaar* zijn.

In de Biodiversiteitsstrategie van de EU maken biodiversiteitsbehoud en armoedebestrijding beide deel uit van duurzame ontwikkeling, en als zodanig zijn ze onderling verbonden.⁷⁴⁰ In dat kader wordt erop gewezen dat de verbanden tussen biodiversiteit en economische ontwikkeling complex zijn en moeilijk te voorspellen: in sommige omstandigheden leidt toename van armoede tot een achteruitgang van de biodiversiteit, in ander gevallen wordt die achteruitgang juist veroorzaakt door toenemende welvaart.⁷⁴¹ Het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden als zodanig wordt niet genoemd, maar duidelijk wordt wel dat de EG voor zichzelf op het gebied van biodiversiteitsbehoud ook internationaal een voortrekkersrol weggelegd ziet.⁷⁴²

Zoals te verwachten komt het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden in de PEBLDS, die immers alleen betrekking heeft op Europa, niet voor.

3.9 *Intrinsieke waarde*

De erkenning van de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit in het Biodiversiteitsverdrag is, zoals al in hoofdstuk 3 werd aangegeven, vrij uitzonderlijk. Van de hier besproken teksten erkent eigenlijk het EU-Actieplan uitdrukkelijk de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit, hoewel er in andere documenten wel wordt gewezen op het belang van respect voor andere vormen van leven.

⁷³⁷ Onderdeel 17; vgl. ook onderdeel 14. Opvallend is dat de verplichtingen van onderdeel 21 voor andere publieke autoriteiten dan staten en voor internationale organisaties, individuele personen, groepen en bedrijven gelden 'to the extent they are able', terwijl voor staten een dergelijke relativering niet geldt: die worden blijkbaar geacht de desbetreffende verplichtingen hoe dan ook na te komen.

⁷³⁸ Statutory Framework, artikel 3. Seville Strategy, 'Biosphere Reserves: the first twenty years', vierde tekstblok; op dezelfde plaats worden ook 'de verbanden tussen behoud en ontwikkeling' in algemene zin aangemerkt als essentiële aspecten van biosfeergebieden.

⁷³⁹ UNESCO 1971, p. 9.

⁷⁴⁰ Actieplan deel V, hoofdstuk I, zesde alinea.

⁷⁴¹ Actieplan, Deel V, hoofdstuk 1,

⁷⁴² Wat onder meer daaruit blijkt dat zij zichzelf samen met de Global Environmental Facility beschouwt als de grootste donor (Actieplan Deel V, hoofdstuk 2, twaalfde alinea).

Het EU-Actieplan noemt intrinsieke waarde van de biodiversiteit als eerste reden voor behoud ervan, naast allerlei toepassingen in dienst van de mens, waarmee wordt aangesloten bij de preambule van het Biodiversiteitsverdrag.⁷⁴³ Wat het belang van respect voor andere vormen van leven betreft kan worden gewezen op het Wereldnatuurhandvest. Volgens resolutie 37/7 waarvan het handvest deel uitmaakt moet natuurbehoud plaatsvinden ‘in the interests of present and future generations’, maar uit de tekst komt ook naar voren dat iedere levensvorm aanspraak kan maken op respect, onafhankelijk van zijn nut voor de mens. In feite komt dit neer op erkenning van intrinsieke waarde, ook al komt de term ‘intrinsieke waarde’ als zodanig niet in het handvest voor. Uitvloeisel van dit uitgangspunt is dat het handvest als ‘general principle’ noemt dat voor alle vormen van leven de populaties op zijn minst groot genoeg moeten zijn om hun voortbestaan veilig te stellen.⁷⁴⁴

Ook in *Caring for the Earth* wordt gesproken over ‘respect’ voor andere levensvormen. Het belangrijkste principe van een duurzame samenleving is, volgens het rapport ‘respect and care for the community of life’,⁷⁴⁵ en dat uitgangspunt vormt het grondbeginsel dat de ethische basis legt voor de overige beginselen van de duurzaamheidsethiek. Met de ‘community of life’ wordt bedoeld op mensen – hier en elders, nu en in de toekomst – maar ook op andere vormen van leven. Het gaat dus om de rechtvaardige verdeling van de kosten en opbrengsten van hulpbronnen over de huidige wereldbevolking (intragenerationele rechtvaardigheid) en tussen ons en komende generaties (intergenerationele rechtvaardigheid), maar de verplichting tot zorg (‘duty of care’) strekt zich ook uit tot het niet-menselijke deel van de ‘community of life’, en het is een kwestie van ethiek dat we het voortbestaan van andere soorten niet in gevaar mogen brengen en hun leefgebied niet mogen vernietigen.⁷⁴⁶ Ook het wreed omgaan met andere soorten of het op een verspillende manier gebruiken ervan is in strijd met het genoemde beginsel van respect.⁷⁴⁷ Bij de bespreking van de elementen van de ethiek van duurzaam leven duikt het beginsel opnieuw op in bewoordingen die aansluiten bij die van het Wereldnatuurhandvest: iedere vorm van leven verdient respect, onafhankelijk van de waarde die zij heeft voor de mens, en de integriteit van de natuur en het voortbestaan van andere soorten mogen niet in gevaar worden gebracht. Opvallend is dat in dit verband wordt gesproken over *rechten* van de natuur (naast de rechten van de mens). Bescherming van deze rechten is een verantwoordelijkheid van de hele wereld, zowel individueel als collectief.⁷⁴⁸ Op het uitgangspunt van respect voor alle vormen van

⁷⁴³ Actieplan Deel I, hoofdstuk 1, tweede alinea. De Strategie spreekt nog van de ‘intrinsieke betekenis’ van de biodiversiteit; het wordt uit de tekst niet geheel duidelijk of daarmee ook op de intrinsieke waarde wordt bedoeld (hoofdstuk I, eerste alinea).

⁷⁴⁴ Bij de totstandkoming van het handvest heeft Brazilië, namens een aantal ontwikkelingslanden, een verklaring afgelegd met als strekking dat aan het handvest ‘bepaalde filosofische uitgangspunten’ ten grondslag lagen die door die landen niet konden worden gedeeld. Die verklaring is wel opgevat als een verwijzing naar de erkenning van intrinsieke waarde; het is echter niet zeker dat daarop werd bedoeld.

⁷⁴⁵ CfE, p. 9.

⁷⁴⁶ CfE, p. 13: ‘The ethic [...] asserts our responsibility towards the other forms of life with which we share this planet. It also recognizes that nature has to be cared for in its own right, and not just as a means of satisfying human needs’.

⁷⁴⁷ CfE, p. 9.

⁷⁴⁸ CfE, p. 14.

leven is ook de plicht tot het behouden van de biologische diversiteit gebaseerd.⁷⁴⁹ De invulling die hier aan dat uitgangspunt wordt gegeven lijkt te zijn dat het uitsterven van soorten (in beginsel) moet worden voorkomen.⁷⁵⁰

De toelichting bij artikel 21 van het *Draft Covenant* bevat een verwijzing naar het belang van biodiversiteit vanuit een oogpunt van intrinsieke waarde.⁷⁵¹ In de tekst van het artikel ontbreekt een dergelijke verwijzing echter. Wel bepaalt artikel 2, dat deel uitmaakt van de 'fundamental principles' en getiteld is 'respect for all life forms', dat de natuur als geheel respect verdient en dat iedere vorm van leven uniek is en bewaard dient te worden onafhankelijk van haar waarde voor de mens; ook hier dus weer de formulering van het Wereldnatuurhandvest. Met 'iedere vorm van leven' wordt, aldus de toelichting expliciet, gedoeld op de biologische diversiteit.⁷⁵² Opvallend is wel dat de zinsnede 'onafhankelijk van haar waarde voor de mens' blijkens de toelichting moet worden beschouwd als een reactie op opvattingen die alleen de directe (economische) gebruikswaarde voor de mens van belang achten, 'ignoring the functions of species in different ecosystems and even their future or potential usefulness'. Dit suggereert een wat merkwaardige opvatting van de 'waarde onafhankelijk van de waarde voor de mens', omdat toch weer deels bij het (mogelijke of toekomstige) nut voor de mens wordt aangehaakt.

De WCED laat in *Our Common Future* feitelijk in het midden of intrinsieke waarde of respect voor andere levensvormen een rol moet spelen bij biodiversiteitsbehoud. De commissie noemt behalve economische, culturele, esthetische, ecologische en wetenschappelijke redenen voor het behoud van biodiversiteit ook het belang van ethische motieven,⁷⁵³ maar op de aard van die ethische motieven gaat ze niet verder in. Met name zal een rol spelen dat het verdwijnen van soorten een verminderde voorraad hulpbronnen oplevert, en dus minder mogelijkheden voor komende generaties; daar-

⁷⁴⁹ CftE, p. 28. Daarnaast worden verschillende andere redenen genoemd, zoals het feit dat alle soorten deel uitmaken van life-support systems, dat het economische voordelen oplevert en bijdraagt aan onze kwaliteit van leven, een bron van kennis en van schoonheid is en ons voedsel en grondstoffen verschaft, alsook genetisch materiaal voor landbouw en (farmaceutische) industrie.

⁷⁵⁰ Actiepunt 4.10 formuleert het als een inspanningsverplichting: 'Each country should do all it can to prevent the extinction of any species [...]' (p. 38). Ondertussen is men zich wel bewust geweest van het feit dat het beginsel van respect voor andere soorten onafhankelijk van hun waarde voor de mens kan conflicteren met andere beginselen, met name met het beschermen van de kwaliteit van leven voor de mens (ook één van de CftE-beginselen, zie p. 9). Als voorbeeld wordt o.a. genoemd de bestrijding van schadelijke virussen (HIV, pokken). Een oplossing geeft het rapport niet: 'Ethical principles need to be developed to resolve these dilemma's' (p. 15).

⁷⁵¹ IUCN, 2004, p. 77.

⁷⁵² IUCN, 2004, p. 35. Het gebruik van de term 'respect' in de titel lijkt aan te sluiten bij een vaker voorkomende wijze van invulling van het uitgangspunt van intrinsieke waarde van de natuur of van levende wezens anders dan de mens, namelijk de invulling die meebrengt dat alles wat intrinsieke waarde bezit met 'respect' moet worden behandeld (vgl. bijvoorbeeld Taylor, 1998). De toelichting op artikel 2 koppelt echter de intrinsieke waarde van 'de biosfeer' aan de gedachte dat de mens deel uitmaakt van die biosfeer en niet zonder haar kan bestaan, en vervolgt: 'It follows that because all parts of the natural web are linked, they must all be protected and conserved. It is in this sense that "intrinsic value" may be understood'. Deze passage lijkt aan het hebben van intrinsieke waarde verdergaande consequenties te verbinden dan het louter behandelen met 'respect'.

⁷⁵³ Onder meer WCED, 1987, p. 13.

mee komt het in strijd met de notie van duurzaamheid. *En passant* wordt evenwel opgemerkt dat natuurbehoud ook een morele verplichting is ten opzichte van andere levende wezens.⁷⁵⁴ Voorts wordt nog genoemd dat diversiteit de mogelijkheden biedt tot aanpassing aan veranderende milieumomstandigheden, onder meer als gevolg van het broeikas-effect.⁷⁵⁵ Ook artikel 3 van het EGEL-rapport plaatst biodiversiteitsbehoud tegen de achtergrond van duurzame ontwikkeling; artikel 3 wordt beschouwd als uitwerking van artikel 2, dat zegt dat staten milieu en hulpbronnen dienen te behouden voor huidige en komende generaties. Het rapport bevat evenmin verwijzingen naar intrinsieke waarde.

Enigszins misleidend met betrekking tot de intrinsieke waarde van andere levensvormen is de GBS. Weliswaar prijkt op het lijstje met tien 'Principles for Conserving Biodiversity' op nummer 1 het inmiddels bekende, aan het Wereldnatuurhandvest ontleende, uitgangspunt dat '[e]very form of life is unique, and warrants respect from humanity',⁷⁵⁶ maar het is veelzeggend dat de toevoeging 'regardless of its worth to man' in de GBS ontbreekt. Verder staat in de gehele GBS de mens en zijn behoeften duidelijk centraal: zelfs het uitgangspunt van respect voor 'the community of life' uit *Caring for the Earth* wordt zó uitgelegd dat het alleen betrekking heeft op mensen (zij het ook mensen in de toekomst). Het doel van behoud van biodiversiteit, het beschermen van soorten en het veiligstellen van hun genetische diversiteit

[...] is pursued in the human interest and for human benefit. In sum, biodiversity conservation seeks to maintain the human life support system provided by nature, and the living resources essential for development.⁷⁵⁷

In de GBS wordt vervolgens een groot aantal voorbeelden gegeven van de manieren waarop biologische diversiteit van belang is voor de mens.⁷⁵⁸ Ook de WCS laat er geen misverstand over bestaan dat de mens en zijn behoeften centraal staan:⁷⁵⁹

Conservation, like development, is for people; while development aims to achieve human goals largely through use of the biosphere, conservation aims to achieve them by ensuring that such use can continue.⁷⁶⁰

Ook bij de doelstellingen die voor behoud van levende hulpbronnen worden gesteld komt de antropocentrische invalshoek naar voren.⁷⁶¹ Eén opvallende uitzondering op

⁷⁵⁴ WCED, p. 57.

⁷⁵⁵ WCED, p. 148 en 152.

⁷⁵⁶ GBS, p. 23.

⁷⁵⁷ GBS, p. 5.

⁷⁵⁸ GBS, p. 2 e.v. Het gaat niet alleen om directe of economische waarde: ook het feit dat veel mensen alleen al het bestaan van een soort op waarde schatten, zonder dat ze er verder concreet voordeel van ondervinden (de zuivere bestaanswaarde), wordt genoemd, evenals het belang voor het functioneren van ecosystemen waarvan de mens afhankelijk is (GBS, p. 4-5).

⁷⁵⁹ Dat blijkt feitelijk al uit het consequente gebruik van de term 'resources'; daarnaast komt het naar voren in de definitie van 'conservation', dat, zoals gezegd, als centraal criterium heeft het bereiken van een zo hoog mogelijke opbrengst voor de huidige generatie zonder dat de behoeften en aspiraties van toekomstige generaties in het gedrang komen.

⁷⁶⁰ WCS, paragraaf 1.5.

deze focus op menselijke behoeften is te vinden bij de bespreking van behoud van genetische diversiteit. Dat behoud wordt namelijk, behalve als investering en ‘verzekering’, ook gekenschetst als een morele kwestie:

While lacking the knowledge to control the biosphere, we have the power to change it radically. We are morally obliged – to our descendants *and to other creatures* – to act prudently’.⁷⁶²

Dit lijkt een hint op de intrinsieke waarde van andere levende wezens dan de mens. De tekst vervolgt na deze passage evenwel met de constatering dat we nu niet kunnen weten welke soorten later mogelijk nuttig voor ons zullen blijken te zijn, en dat soorten waar we nu zonder denken te kunnen misschien wel een rol kunnen spelen bij het produceren van medicijnen of andere belangrijke producten; waarbij het dus weer gaat om het nut voor de mens.

Het MAB, Agenda 21 en de PEBLDS⁷⁶³ bevatten geen enkele verwijzing naar intrinsieke waarde, noch naar respect voor andere levensvormen. In het kader van het MAB is uitgangspunt het belang van biologische diversiteit voor de mens, nu en in de toekomst.⁷⁶⁴ In de latere teksten wordt daarvoor aangehaakt bij het concept van duurzame ontwikkeling. In Agenda 21 wordt alleen verwezen naar het belang van biodiversiteitsbehoud voor ‘our planet’s essential goods and services’.⁷⁶⁵ Verderop wordt nog eens benadrukt dat ‘[b]iological resources constitute a capital asset with great potential for yielding sustainable benefits (paragraaf 15.3)’, waaruit blijkt dat het belang van het behoud van biodiversiteit vooral gezocht moet worden in het nut dat de mens ervan heeft (zij het dat wel onderzoek wordt aanbevolen naar het belang van biodiversiteit voor het functioneren van ecosystemen).⁷⁶⁶ De redenen voor behoud van biodiversiteit die de PEBLDS geeft zijn iets minder materialistisch van karakter dan bij Agenda 21: de Europese biologische en landschappelijke diversiteit is ‘one of our greatest riches’, een ‘heritage passed down to us over thousands of years’, en we hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om het als een divers en duurzaam systeem aan

⁷⁶¹ Zo moeten ecologische processen behouden blijven omdat het overleven van de mens en ontwikkeling er niet zonder kunnen; WCS, paragraaf 1.7.

⁷⁶² WCS, paragraaf 3.2 (mijn cursivering).

⁷⁶³ Het eerste Actieplan (1996–2000), dat was opgenomen in de oorspronkelijke tekst van de Strategie, verwees op één plaats naar ‘landscapes and ecosystems that are of Pan-European intrinsic value’, maar er blijkt niet wat daarmee anders wordt bedoeld dan het centrale criterium ‘van Europees belang’.

⁷⁶⁴ Wel wordt nog verwezen naar het belang ‘for the ecological health and functioning of the biosphere’; UNESCO 1971, p. 21. Met betrekking tot de belangen van toekomstige generaties wordt overwogen dat ‘[w]hatever our own attitudes, our clear responsibility towards the future is, at the very least, to “keep options open” and to prevent, to the best of our ability, the depletion or destruction of the genetic diversity of life’. (UNESCO 1973, p. 12–13). Zie ook UNESCO, 1974, p. 11.

⁷⁶⁵ Daarbij worden genoemd voedsel en kleding, huisvesting, medicijnen en ‘spiritual nourishment’ (paragraaf 15.2).

⁷⁶⁶ Paragraaf 15.5, onder f.

volgende generaties over te dragen.⁷⁶⁷ Niettemin wordt ook hier niet verwezen naar intrinsieke waarde van de biologische diversiteit.

3.10 Beginsel van *primaat van in situ*-behoud

Het uitgangspunt dat maatregelen voor behoud *in situ* waar mogelijk de voorkeur verdienen boven *ex situ* maatregelen wordt in geen van de hier besproken documenten als een beginsel aangemerkt. Niettemin wordt in sommige gevallen wel expliciet een voorkeur voor *in situ* behoud uitgesproken. In bepaalde andere gevallen kan impliciet een voorkeur worden afgeleid uit het feit dat er aan *ex situ*-maatregelen veel minder aandacht wordt besteed dan aan maatregelen *in situ*.

Dat *in situ*-behoud het uitgangspunt moet zijn staat met zoveel woorden in de WCS.⁷⁶⁸ Net als in het Biodiversiteitsverdrag wordt daarin de tweedeling *in situ-ex situ*-maatregelen gehanteerd, zij het dat bij *ex situ* (of zoals de WCS ze noemt 'off site') maatregelen nader wordt onderscheiden tussen het bewaren van het hele organisme (botanische tuin, aquarium, dierentuin) en het bewaren van een deel ervan (genenbank). *In situ*-behoud vereist uiteraard de instelling van beschermde gebieden. Ander gebruik van de reservaten dan voor natuurbescherming is toegestaan voorzover verenigbaar met de behoudsdoelstellingen; als dat nodig is voor het goed functioneren van een leefgebied of ecosysteem, bijvoorbeeld om de beschikbaarheid van voedsel veilig te stellen, moeten ook buiten het beschermde gebied maatregelen worden getroffen. De te beschermen gebieden moeten zo veel mogelijk interne variatie vertonen. Ook voor behoud *ex situ* geeft de WCS enkele aanbevelingen, onder meer omtrent de aspecten die moeten worden gedocumenteerd (plaats van herkomst, taxonomische status, landbouwkundige eigenschappen zoals resistenties tegen ziekten). Bij dit alles wordt benadrukt dat noch *in situ*- noch *ex situ*-maatregelen volledig effectief kunnen zijn als ze geen deel uitmaken van een algeheel proces van rationeel management en planning van het gebruik van land en water.

Artikel 21 van het *Draft Covenant* bevat een algemene verplichting om de biodiversiteit te behouden door middel van alle passende middelen ('all appropriate means'), en volgens de toelichting op dat artikel gaat daarbij de voorkeur uit naar behoud *in situ*.⁷⁶⁹ Als specifieke maatregelen voor het behoud van biologische diversiteit noemt artikel 21 het integreren ervan in ruimtelijke planning door middel van ecosystembeheer, het instellen van een stelsel van beschermde gebieden, zo nodig met bufferzones en corridors, en het verbieden van het vangen of doden van bedreigde soorten, het beschermen van hun leefgebieden en (waar aangewezen) ontwikkelen en implementeren van herstelplannen.

In de overige teksten is de voorkeur voor *in situ*-behoud meer impliciet. Met betrekking tot het MAB geeft het feit dat het netwerk van biosfeergebieden wordt beschouwd als het belangrijkste instrument voor het behoud van genetische en soortendiversiteit al aan welk belang wordt gehecht aan behoud *in situ*. Dat niet-gedomesticeerde soorten het beste in hun habitat kunnen worden behouden werd al vroeg in het programma onderkend.⁷⁷⁰ Toch werd al in 1971 voorzien dat voor sommige soor-

⁷⁶⁷ PEBLDS, paragraaf 1.1.

⁷⁶⁸ WCS, paragraaf 6.5.

⁷⁶⁹ IUCN, 2004, p. 77.

⁷⁷⁰ UNESCO 1973, p. 31-32.

ten of variëteiten behalve op maatregelen voor *in situ*-behoud ook op maatregelen *ex situ* moet worden teruggegrepen.⁷⁷¹ Het uitgangspunt blijft evenwel dat behoud *in situ* de voorkeur verdient; en ook in de meer recente MAB-stukken kan de voorkeur voor *in situ* behoud tussen de regels door worden gelezen. Zo wordt in de *Seville Strategy* opgemerkt dat de biosfeergebieden moeten worden gebruikt voor *in situ* behoud van genetische hulpbronnen, maar eventueel 'waar passend' moeten worden verbonden met maatregelen *ex situ*.⁷⁷²

Voor *Our Common Future* en *Caring for the Earth* geldt dat een voorkeur voor *in situ*-behoud kan worden afgeleid uit de centrale plaats die *in situ*-maatregelen in deze teksten innemen. *Our Common Future* besteedt veel aandacht aan *in situ*-behoud door onder meer instelling van natuurreservaten, ecotoerisme, maatregelen tegen stropers, en het inrichten van gebieden die zowel aan natuurbehoud als aan ontwikkeling een bijdrage kunnen leveren ('parks for development').⁷⁷³ *Ex situ*-maatregelen komen vrijwel niet aan de orde. Alleen het EGEL-rapport verwijst kort naar 'off-site'-maatregelen zoals botanische tuinen en genenbanken.⁷⁷⁴ *Caring for the Earth* noemt het opzetten en in stand houden van een dekkend stelsel van beschermde gebieden in verschillende categorieën (zoals natuurreservaten of nationale parken) als belangrijkste maatregel.⁷⁷⁵ In deze gebieden moet het hele spectrum van de in het land aanwezige ecosysteem- en soortendiversiteit vertegenwoordigd zijn. De gebieden moeten ook worden gebruikt voor de bescherming van populaties van de belangrijkste genetische varianten van in het wild voorkomende soorten die verwant zijn aan cultuurgewassen en gedomesticeerde dieren, en van andere belangrijke genetische hulpbronnen. Een aparte categorie (kennelijk naast de reguliere beschermde gebieden) wordt gevormd door de *Biodiversity Conservation Regions* of BCR's, die moeten worden aangewezen en ingericht specifiek met het oog op het behoud van biodiversiteit, en waarvoor de overheid en de verschillende betrokkenen samen een beheersplan moeten opstellen.⁷⁷⁶ Naast het aanwijzen van beschermde gebieden komen onder meer herstelplannen voor beschermde soorten en de instelling van nationale beheersautoriteiten aan de orde. Hoewel ook hier duidelijk het accent wordt gelegd op deze *in situ*-maatregelen is er ook enige aandacht voor maatregelen voor behoud *ex situ*, onder meer in dierentuinen en botanische collecties.⁷⁷⁷

Globaal gezegd geldt voor de overige teksten hetzelfde: veel nadruk op *in situ*-maatregelen, weinig aandacht voor behoud *ex situ*. Duidelijk is dat te zien in het Wereldnatuurhandvest, waarin helemaal geen verwijzingen naar *ex situ*-maatregelen voor-

⁷⁷¹ UNESCO 1971, p. 21; UNESCO 1973, p. 26-37. Het gaat daarbij onder andere om wilde verwanten van gedomesticeerde soorten (planten en dieren), waarvoor eventueel zaad- of genenbanken respectievelijk speciale reservaten moeten worden ingesteld (p. 32-33).

⁷⁷² *Seville Strategy*, I.2.5.

⁷⁷³ WCED, p. 164 respectievelijk 159.

⁷⁷⁴ EGEL, 1986, p. 47.

⁷⁷⁵ CftE, p. 36-37. Een stelsel van beschermde gebieden vormt 'the core of any programme that seeks to maintain the diversity of ecosystems, species and wild genetic resources'.

⁷⁷⁶ CftE, p. 36. Waarschijnlijk is de participerende (bottom-up) benadering, waarbij lokale gemeenschappen en andere belanghebbenden worden betrokken bij planning en uitvoering van het beheer van de regio, het belangrijkste verschil met 'gewone' natuurgebieden en nationale parken.

⁷⁷⁷ CftE, p. 40.

komen. De nadruk ligt op de instandhouding van natuurlijke systemen en ecologische processen, zoals onder meer blijkt uit 'general principle' 1 dat de essentiële processen van de natuur niet mogen worden belemmerd;⁷⁷⁸ en omdat processen en systemen niet *ex situ* te behouden zijn, betekent dit dat behoud vooral *in situ* moet plaatsvinden. Ook de erkenning in de preambule dat vernietiging van habitats door de mens belangrijk bijdraagt aan de bedreiging van de verscheidenheid aan leven en van de noodzaak tot behoud van soorten én ecosystemen wijzen daarop. Het duidelijkst is misschien wel 'general principle' 2, op grond waarvan voldoende grote populaties in stand moeten worden gehouden van alle vormen van leven en waaraan wordt toegevoegd dat 'to this end necessary habitats shall be safeguarded'. Ook in andere onderdelen ligt het accent duidelijk op *in situ*-behoud. Wordt er dus niet expliciet een voorkeur uitgesproken voor *in situ*-maatregelen, impliciet is die voorkeur duidelijk aanwezig. Het EU-Actieplan over behoud van natuurlijke hulpbronnen verwijst op enkele plaatsen wel naar behoud *ex situ*, maar de aandacht daarvoor in dit Actieplan is beperkt tot twee korte passages over dieren- en botanische tuinen.⁷⁷⁹ Centraal onderdeel van het plan is echter de soort- en gebiedsbescherming middels de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Voor sommige bedreigde soorten moeten beheersplannen worden opgesteld, wat grotendeels kan gebeuren in het kader van andere internationale afspraken zoals het Verdrag van Bern.⁷⁸⁰ Daarmee ligt de nadruk op *in situ*-behoud, hoewel dat ook hier niet uitdrukkelijk zo wordt uitgesproken.

De primaire doelstelling van de PEBLDS is het behoud van de belangrijkste ecosystemen, leefgebieden, soorten en landschapkenmerken door middel van het Pan-Europese Ecologische Netwerk (PEEN). Daarmee neemt in de strategie *in situ*-behoud een centrale plaats in.⁷⁸¹ Dat diertuinen, botanische instellingen en dergelijke ook worden genoemd onder de actoren die bij de uitvoering van de strategie moeten worden betrokken suggereert dat ook voor *ex situ*-maatregelen wel een bepaalde rol is weggelegd, maar die rol komt verder niet uit de verf, en is in ieder geval ondergeschikt aan die van maatregelen *in situ*.

Het minst uitgesproken zijn de GBS en Agenda 21 op dit punt. In hoofdstuk 15 van Agenda 21 worden zowel *in situ* als *ex situ* maatregelen genoemd, zonder dat uitdrukkelijk een voorkeur voor de ene boven de andere categorie wordt uitgesproken. Wel wordt er aan de *in situ* maatregelen meer aandacht besteed: zo wordt uiteengezet wat die onder meer zouden moeten omvatten, terwijl de maatregelen *ex situ* niet nader worden omschreven.⁷⁸² Aan behoud *ex situ* wordt alleen aandacht besteed in het kader

⁷⁷⁸ Vgl. ook de preambule, waarin staat dat 'life depends on the uninterrupted functioning of natural systems', en dat 'lasting benefits from nature depend on the maintenance of essential ecological processes and life support systems'.

⁷⁷⁹ Actieplan Deel II, hoofdstuk 4, alinea's 113-115. In het deel van het plan dat over de landbouw gaat wordt meer aandacht besteed aan behoud *ex situ*: instandhouding van genetische hulpbronnen *ex situ* en karakterisering van hulpbronnen die beschikbaar zijn in genenbankverzamelingen worden daar aangemerkt als 'essentieel element van elke strategie die zich richt op het behoud van de biodiversiteit, in die zin dat variëteiten die door landbouwers zijn verwaarloosd, voor de voedselproductie kunnen worden behouden'. Actieplan Deel III, hoofdstuk 4, alinea's 74 en volgende.

⁷⁸⁰ Actieplan Deel II, hoofdstuk 2, alinea 31 en volgende.

⁷⁸¹ PEBLDS, paragraaf 2.2.

⁷⁸² Zie paragraaf 15.5 onderdeel g, waar wordt gesproken over 'the conservation of biological

van wetenschappelijk onderzoek; daar wordt opgemerkt dat verbeterde methoden moeten worden ontwikkeld voor *ex situ* behoud, vooral ten behoeve van onderzoek.⁷⁸³

In de GBS worden beschermde natuurgebieden aangemerkt als ‘an essential means for saving biodiversity’,⁷⁸⁴ en worden actiepunten voorgesteld met betrekking tot onder meer het versterken van beschermde gebieden en het effectiever maken en beter handhaven van bestaande nationale en internationale natuurbeschermingsregels. Hier is echter ook de nodige aandacht voor het versterken van de rol van dierenparken, aquaria en botanische tuinen, en dus voor behoud *ex situ*.⁷⁸⁵ Een voorkeur voor *in situ*-behoud wordt ook hier niet uitdrukkelijk uitgesproken. Overigens hebben de actiepunten genoemd in de GBS voor een groot deel betrekking op wat wordt gezien als de fundamentele oorzaken van biodiversiteitsverlies: overconsumptie van natuurlijke hulpbronnen, overbevolking, het niet weerspiegeld zijn van milieuwaarden en -kosten in marktprijzen en nationale rekeningen enzovoort.⁷⁸⁶

3.11 *Ecosysteembenadering*

Ook wat verwijzingen naar de ecosysteembenadering betreft is het beeld divers. In een aantal van de onderzochte teksten komt dit begrip letterlijk terug, zij het dat daar niet steeds dezelfde inhoud aan wordt gegeven als in het Biodiversiteitsverdrag; in andere ontbreekt elke verwijzing. Ook worden wel termen gebruikt die erop lijken (zoals ‘het beginsel van ecologische integriteit’ in de PEBLDS), maar die net weer een iets andere inhoud lijken te hebben.

De duidelijkste verwijzing is te vinden in het biodiversiteitsbeleid van de EU. Het Zesde Milieuactieprogramma van de EU bepaalt in artikel 6, dat gaat over biodiversiteit, dat de ecosysteembenadering zoals die is neergelegd in het Biodiversiteitsverdrag ‘waar nodig’ steeds moet worden gevolgd.⁷⁸⁷ Ook de Europese Biodiversiteitsstrategie kent een groot aantal verwijzingen naar de ecosysteembenadering, waarbij daaraan een betekenis wordt gegeven die aansluit bij die onder het Biodiversiteitsverdrag. In deel II van het Actieplan wordt ingegaan op de kaderrichtlijn Water, die wordt aangemerkt als een voorbeeld van de implementatie van de ecosysteembenadering bedoeld in besluit V/6 van de COP.⁷⁸⁸ Ook in het Actieplan voor de landbouw (deel III) en dat

diversity through the in situ conservation of ecosystems and natural habitats’ en instandhouding en herstel van levensvatbare populaties in hun natuurlijke leefomgeving. Onder in situ maatregelen valt ook de instelling van beschermde (land- en water)gebieden, en deze moeten zich onder meer richten op kwetsbare zoetwaterecosystemen, wetlands en overige kustgebieden, waaronder mangroven en koraalriffen.

⁷⁸³ Paragraaf 15.9, onderdeel c.

⁷⁸⁴ GBS, p. 117.

⁷⁸⁵ Zie actiepunten 52 en verder, 22, 64, 68-70.

⁷⁸⁶ Zie actiepunten 15, 14, 36 en 13.

⁷⁸⁷ Die benadering is zoals gezegd strikt genomen niet neergelegd in het verdrag, maar in de uitwerking ervan door de COP.

⁷⁸⁸ Deel II, paragraaf 3.1. Bij wijze van toelichting wordt het volgende opgemerkt: ‘Zij legt de nadruk op water zoals dat van nature via rivieren naar zee stroomt en houdt daarbij rekening met de natuurlijke interactie, in kwaliteit en in kwantiteit, tussen oppervlakte- en grondwater voor het gehele stroomgebied van een rivier, met inbegrip van de estuaria, andere overgangswateren en kustwateren. Zij vereist dat bestrijding van de vervuiling wordt gecombineerd met bestrijding aan

voor ontwikkelingssamenwerking (deel V) wordt verwezen naar de ecosysteembenadering zoals omschreven onder het Biodiversiteitsverdrag.⁷⁸⁹ In het laatstgenoemde deel wordt een overzicht gegeven van enkele ‘grondbeginselen voor effectieve en duurzame projecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking’, waarbij rekening wordt gehouden met biodiversiteitsaspecten. Over die beginselen wordt opgemerkt dat ze ‘in overeenstemming zijn met de beginselen van de ecosysteemaanpak van het Biodiversiteitsverdrag’. Het gaat er onder meer om dat te werk wordt gegaan vanuit een invalshoek waarbij het ecosysteem centraal staat en een multisectorale benadering van ontwikkelingsprogramma’s wordt gehanteerd, verder om het stimuleren van volledige deelname van belanghebbenden en het waarborgen dat programma’s en projecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking stroken met het bredere beleidskader. Deze uitwerking heeft echter strikt genomen alleen betrekking op de context van ontwikkelingssamenwerking.

Verwijzingen naar ‘de ecosysteembenadering’ komen verder voor in *Caring for the Earth*, de GBS, het *Draft Covenant*, *Agenda 21* en het rapport van de WCED, maar hebben daar een duidelijk minder belangrijke positie dan in het EU-beleid. Zo wordt de term in *Caring for the Earth* alleen gebruikt in de context van het beheer van mariene hulpbronnen. Beheer van dergelijke hulpbronnen moet gebaseerd zijn op kennis over onder andere hun omvang en verdeling, de aanwas per jaar en de fluctuaties daarin, en de interactie met andere soorten en overige milieufactoren.⁷⁹⁰ Wanneer bij het beheer alleen wordt gekeken naar de hulpbron (soort) in kwestie dreigen deze aspecten buiten beeld te blijven, en daarom moet worden gekeken naar het gehele ecosysteem waarvan zij deel uitmaakt: ‘An ecosystem approach considers relationships among resources and their uses, and involves determining the carrying capacity of the ecosystem’. Voor het duurzaam gebruik van in het wild voorkomende biologische hulpbronnen in het algemeen gelden soortgelijke uitgangspunten: gekeken moet niet alleen worden naar de omvang van de populatie in kwestie maar ook naar de toestand van de leefgebieden en ecologische processen waarvan hij afhankelijk is, en naar de gevolgen van het vangen of jagen van de betrokken soort voor andere hulpbronnen, *life support*-systemen en de biologische diversiteit als zodanig.⁷⁹¹ Merkwaardig genoeg wordt daar de term ‘ecosysteembenadering’ niet gebruikt.⁷⁹²

de bron, en vaststelling van normen voor milieukwaliteit. Er is een mechanisme gepland voor het geleidelijk verminderen of beëindigen van lozingen, emissies en morsen van specifieke verontreinigende stoffen.’

⁷⁸⁹ Actieplan deel III, paragraaf 3.3, onderdeel 34; Actieplan deel V, alinea 3.2. In het Actieplan over ontwikkelingssamenwerking (deel V) wordt over de ecosysteemaanpak opgemerkt: ‘De aanpak benadrukt de onderlinge verbanden tussen verschillende activiteiten en sectoren en zorgt ervoor dat de doelstellingen “instandhouding” en “duurzaam gebruik” kunnen worden bereikt door een breed scala van acties in een enkel landschap. De aanpak onderkent ook dat er voor de ondersteuning van een rijke biodiversiteit en menselijke ontwikkeling een brede verscheidenheid aan habitats nodig is waarin door de mens in uiteenlopende mate is ingegrepen’.

⁷⁹⁰ CftE, p. 156-157.

⁷⁹¹ CftE, p. 41.

⁷⁹² Behalve een *ecosysteembenadering* is er ook nog sprake van een *ecologische benadering*: die speelt een rol bij het plannen en inrichten van steden en dorpen. Zo’n ecologische benadering is bedoeld om milieuoverwegingen expliciet een plaats te geven in het besluitvormingsproces. Ze houdt onder meer in dat de ecosystemen waar het dorp of de stad deel van uitmaakt in balans

De GBS telt één verwijzing naar de ecosysteembenadering, en wel, net als in *Caring for the Earth*, in het kader van het beheer van mariene en kustgebieden. Aanbevolen wordt dat '[g]overnments should also adopt an ecosystem approach to the management of fishery resources in both coastal and nearshore seas and ensure that catches are kept within maximum sustainable yields'.⁷⁹³ Uitleg over wat er onder die benadering moet worden verstaan ontbreekt, maar de aangehaalde zin suggereert dat met die term hier vooral wordt bedoeld dat de maximale hoeveelheid vis die gevangen kan worden moet worden vastgesteld uitgaand van eco- en biologische (en niet van economische) overwegingen.⁷⁹⁴ Die betekenis sluit echter niet goed aan bij wat in het Biodiversiteitsverdrag wordt verstaan onder de ecosysteembenadering. Bovendien is de ecosysteembenadering bij de implementatie van het verdrag één van de centrale uitgangspunten terwijl ze in de GBS kennelijk alleen betrekking heeft op visserij. Opvallend is ondertussen dat een ander begrip een belangrijke rol speelt in de GBS dat op zijn minst nauw verwant lijkt aan de ecosysteembenadering zoals we die kennen uit het verdrag: *bioregional management*. Een 'bioregion' is 'a territory defined by a combination of biological, social, and geographic criteria, rather than geopolitical considerations; generally, a system of related, interconnected ecosystems'.⁷⁹⁵ De essentie van deze vorm van beheer is dat de schaal van het beheersgebied zodanig wordt gekozen dat de integriteit van ecosystemen en van biologische gemeenschappen en het verloop van ecologische processen zo goed mogelijk gewaarborgd is.⁷⁹⁶ Behalve ecologische spelen echter ook sociale factoren een centrale rol bij de keuze van de schaalgrootte: die moet zó worden gekozen dat de mensen die er wonen nog het idee hebben dat het *hun* gebied is. Hun belangen staan centraal in de regio, en bij de beslissingen over hoe het gebied moet worden ontwikkeld hebben zij de belangrijkste stem.⁷⁹⁷ Het concept van *bioregional management* combineert op deze manier elementen van de ecosysteembenadering met de nadruk op beheer en besluitvorming op decentraal niveau (door plaatselijke gemeenschappen).

De toelichting op het *Draft Covenant* spreekt op twee plaatsen over 'de ecosysteembenadering', namelijk in de context van artikel 14 (over 'Transfer and transformation of environmental harm') en bij artikel 19 (over de verplichtingen ten aanzien van

worden gehouden, dat zo min mogelijk afval wordt geproduceerd, dat de productiviteit van het land in stand wordt gehouden, dat energiebesparende leefpatronen worden bevorderd en dat optimaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare hulpbronnen (p. 106).

⁷⁹³ GBS, p. 40.

⁷⁹⁴ Iets verderop staat dan ook dat 'Governments should base fisheries policy primarily on ecological assessments of sustainable harvest levels, rather than on political and economic considerations'. GBS, p. 40.

⁷⁹⁵ GBS, p. 227.

⁷⁹⁶ GBS, p. 97.

⁷⁹⁷ Er wordt zelfs gesproken over een 'primary right to determine their own development'. 'This primary right does not, however, imply an absolute right. Rather, it means that the livelihoods, claims, and interests of local communities should be both the starting point and the criteria for regional development and conservation. Within that framework many other state, investor, and other economic interests must be accommodated.' GBS, p. 100. Dat laatste houdt in dat er een voortdurende dialoog moet zijn tussen alle *stakeholders*, overheid en particulieren, bedrijven en NGO's, van binnen en buiten de bioregio; en dat betekent weer dat daarvoor de nodige nieuwe organen en structuren moeten worden opgezet (zie ook GBS p. 102).

water als natuurlijk systeem en hulpbron).⁷⁹⁸ Een uitdrukkelijke definitie wordt niet gegeven. Uit de context van artikel 14 kan evenwel worden afgeleid dat men het oog heeft op het bereiken van een netto verbetering van het milieu *als geheel*, en het voorkomen dat milieuaantasting van het ene compartiment naar het andere verschuift; een soort (intern) geïntegreerde aanpak dus.⁷⁹⁹ Bij artikel 19 gaat het erom dat water wordt beschermd als systeem, dus onafhankelijk van het stadium van de hydrologische kringloop waarin het zich bevindt. Ook hier speelt de gedachte dat vervuiling van water op één plaats in de kringloop kan leiden tot vervuiling in andere stadia (zure regen die leidt tot verontreiniging van oppervlaktewater). In artikel 21 komt de verplichting voor om biodiversiteitsbehoud te integreren in de ruimtelijke planning door middel van 'ecosysteembeheer' ('ecosystem management'), maar de toelichting gaat niet in op de betekenis van die term. Afgezien van deze verwijzingen is de gedachte dat de natuurlijke omgeving geen verzameling losse componenten is maar dat die componenten op allerlei niveaus en manieren met elkaar in verbinding staan overigens op een aantal plaatsen in het *Draft Covenant* aanwezig. Zo opent de preambule met de eenheid van de biosfeer als uniek en ondeelbaar ecosysteem waarvan de onderdelen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, en bepaalt artikel 2 dat 'the integrity of the Earth's ecological systems shall be maintained and restored'. Verder bevat artikel 20 een algemene verplichting om 'natuurlijke systemen' en hun ecologische functies te behouden en te beschermen, en meer specifiek om binnen hun jurisdictie gelegen natuurlijke systemen als één ecologische eenheid te beheren.⁸⁰⁰ Doordat de definitie van biodiversiteit wordt overgenomen uit het Biodiversiteitsverdrag wordt daaronder ook in de context van het Convenant de diversiteit van ecosystemen begrepen.⁸⁰¹

In *Agenda 21* duikt de term 'ecosystem approach' één keer op, en wel in de context van het opzetten van nationale databases met gegevens over demografische factoren en milieu-invloeden. De term wordt daar gebruikt om aan te geven dat die gegevens beschikbaar moeten zijn per ecologische regio, niet alleen per land.⁸⁰² De gedachte dat grenzen van activiteiten en administratieve bevoegdheden moeten worden bepaald langs ecologische in plaats van politieke criteria is wel op meer plaatsen in *Agenda 21* terug te vinden; zo wordt gesproken over een geïntegreerde benadering op het niveau van ecosystemen of stroomgebieden.⁸⁰³ Net als in het Biodiversiteitsverdrag wordt een nauw verband gelegd tussen ecosysteembenadering en integratie. Dit alles heeft echter een vrij algemeen karakter, en in de context van behoud van biodiversiteit komt het voorgaande niet expliciet naar voren.

Ook *Our Common Future* noemt de ecosysteembenadering één keer, en ook hier wordt daar een vrij specifieke betekenis aan gegeven: voor het duurzaam beheer van oceanen moet een 'international ecosystem approach' worden gehanteerd, die onder

⁷⁹⁸ IUCN, 2004, p. 61-62 respectievelijk 71-72.

⁷⁹⁹ IUCN, 2004, p. 61-62. De ecosysteembenadering wordt hier in één adem genoemd met 'a holistic view'.

⁸⁰⁰ Vgl. ook artikel 37, tweede lid, dat zegt dat bij ruimtelijke planning rekening moet worden gehouden met natuurlijke systemen en gebieden die zijn aan te merken als 'identifiable ecological units'.

⁸⁰¹ IUCN, 2004, p. 77.

⁸⁰² Paragraaf 5.25.

⁸⁰³ Paragraaf 8.5; vgl ook 10.4. en 10.7.

meer bestaat uit een versterking van het zeerecht, verbeterd visserijbeheer en meer regionale samenwerking.⁸⁰⁴ Verder wordt op een aantal punten duidelijk dat bij activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu de effecten op het gehele ecosysteem moeten worden meegewogen. Zo moet bij het bepalen van de *maximum sustainable yield* bij het exploiteren van een natuurlijke hulpbron rekening worden gehouden met de gevolgen voor het hele ecosysteem, en niet alleen met die voor de hulpbron in kwestie.⁸⁰⁵ In de context van het veiligstellen van de voedselvoorziening is een 'holistische benadering' vereist, gericht op ecosystemen op nationaal, regionaal en globaal niveau.⁸⁰⁶ Het rapport van de Experts Group hanteert het uitgangspunt van *optimum sustainable yield* in plaats van *maximum sustainable yield*, onder meer omdat in dat laatste geen rekening wordt gehouden met de onderlinge verhoudingen in een ecosysteem.⁸⁰⁷

In de overige teksten komt de ecosysteembenadering als zodanig niet voor. In het kader van het MAB wordt in de *Seville Strategy* wel gesproken over 'ecosystem management', maar daaraan wordt geen nadere uitleg gegeven. Bepaalde elementen in het programma duiden er niettemin op dat bij beheer rekening moet worden gehouden met ecosystemen en ecologische verbanden, zoals de nadruk op het instellen van bufferzones binnen biosfeergebieden, maar dat wordt niet uitdrukkelijk vastgelegd. Hoewel ook in de WCS de term 'ecosysteembenadering' niet wordt gebruikt, geldt daar als uitgangspunt dat het ecosysteem als basis moet dienen voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen.⁸⁰⁸ Ook verder gaat de WCS uit van de gedachte dat de verschillende elementen van de natuurlijke omgeving in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien en dat daarmee bij het behoud rekening moet worden gehouden. De instandhouding van essentiële ecologische processen en *life-support systems* en het duurzame gebruik van ecosystemen (naast dat van soorten) behoren, met het behoud van genetische diversiteit, tot de doelen waarop het behoud van hulpbronnen gericht moet zijn.⁸⁰⁹ Ook in diverse andere passages komt, meer of minder expliciet, de samenhang tussen de verschillende onderdelen van ecosystemen naar voren.⁸¹⁰ Ook

⁸⁰⁴ WCED, 1987, p. 264-265.

⁸⁰⁵ WCED, 1987, p. 45.

⁸⁰⁶ WCED, 1987, p. 144.

⁸⁰⁷ EGEL, 1986, p. 47.

⁸⁰⁸ WCS, paragraaf 11.14.

⁸⁰⁹ WCS, paragraaf 1.7. Overigens definieert de WCS ecosystemen als 'systems of plants, animals and microorganisms together with the non-living components of their environment', waarmee het accent meer op de bestanddelen lijkt te liggen en minder op de processen die daartussen plaatsvinden (zoals in het Biodiversiteitsverdrag); daarop ziet kennelijk de term 'essential ecological processes', in de WCS omschreven als 'those processes that are governed, supported or strongly moderated by ecosystems and are essential for food production, health and other aspects of human survival and sustainable development' (paragraaf 2.1).

⁸¹⁰ Zo wordt *on site*- behoud van genetische diversiteit omschreven als behoud 'in which the stock is preserved by protecting the ecosystem in which it occurs naturally' (paragraaf 6.5), en wordt met betrekking tot duurzaam gebruik gezegd dat '[m]anagement objectives should take account of important relationships between the exploited species or ecosystems and the species and ecosystems with which they are linked' (paragraaf 7.2). Zie ook de bespreking van 'ecosystem evaluation' in paragraaf 10.3, waarbij wordt opgemerkt dat die term speciaal gekozen is om tot uitdrukking te brengen dat 'the areas being evaluated are dynamic ecosystems with linkages of various strength to other ecosystems. A particular use of an ecosystem may be incompatible not

het Wereldnatuurhandvest kent geen verwijzingen naar de ecosysteembenadering. Wel ligt zoals gezegd de nadruk op processen en systemen, dus op de verbanden tussen de bestanddelen van de biologische diversiteit. Beheer van soorten of ecosystemen mag ook de integriteit van andere ecosystemen niet in gevaar brengen, aldus onderdeel 5 van het handvest. De PEBLDS ten slotte maakt geen melding van de ecosysteembenadering, maar noemt het 'beginsel van ecologische integriteit' als één van de strategische beginselen van de Strategie. Daarmee wordt bedoeld dat de ecologische processen en de leefgebieden waarvan soorten voor hun voortbestaan afhankelijk zijn beschermd en in stand gehouden moeten worden.⁸¹¹

4. Conclusies

4.1 Algemeen

Aan het begin van dit hoofdstuk werd al gesignaleerd dat er in vrijwel alle in dit hoofdstuk besproken stukken rijtjes zijn te vinden met de beginselen die in het desbetreffende document centraal staan. Kennelijk spelen beginselen een belangrijke rol, en bestaat de behoefte aan het vastleggen van algemene uitgangspunten waarop de betrokkenen (in de meeste gevallen primair de nationale overheden) zich moeten richten bij het nemen van beslissingen en het vaststellen van beleid met betrekking tot biodiversiteitsbehoud. Wat wel opvalt is dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende rijtjes: de besproken teksten laten zeer uiteenlopende beginselen in zeer uiteenlopende combinaties zien. Daaronder zijn veel van de beginselen die in het Biodiversiteitsverdrag naar voren kwamen, waarbij het soms gaat om expliciete vermelding als beginsel (dat geldt bijvoorbeeld voor het beginsel van soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen), en soms ook om een meer impliciete verwijzing waarbij het uitgangspunt in kwestie meer tussen de regels door moet worden gelezen. Er worden echter ook beginselen genoemd die niet in het Biodiversiteitsverdrag te vinden zijn; in sommige gevallen komt het betrokken beginsel maar in één van de besproken teksten naar voren, zoals het 'opties openhouden' ('retain options') -beginsel in de WCS of het translocatiebeginsel en het beginsel van zorgvuldige besluitvorming in de PEBLDS. Kennelijk kunnen uit de doelstelling van behoud van biodiversiteit behalve de beginselen die in het Biodiversiteitsverdrag zijn onderkend nog andere beginselen worden afgeleid, en zijn, andersom, ook niet alle in het verdrag weerspiegelde beginselen te beschouwen als vanzelfsprekend voortvloeiend uit de doelstelling van behoud van biodiversiteit.

Verder valt het op dat in sommige teksten het verband tussen behoud van biodiversiteit en de beginselen meer indirect is; biodiversiteitsbehoud maakt deel uit van een duurzame levensstijl c.q. duurzame ontwikkeling, en in de context van duurzaamheid wordt dan verwezen naar de diverse beginselen (zie bijvoorbeeld het IUCN Draft Covenant en de WCS). Niet alle beginselen zijn uitdrukkelijk ook van toepassing voor het behoud van biodiversiteit als specifiek onderwerp. Ook blijkt uit het voorgaande dat soms beginselen wel expliciet worden genoemd, maar alleen in één specifieke context, bijvoorbeeld met betrekking tot verontreiniging of uitsluitend voor het

only with other possible uses of that ecosystem, but also with certain uses of other ecosystems'.

⁸¹¹ PEBLDS, paragraaf 2.4.

beheren van zee- en kustgebieden. Onduidelijk blijft dan in hoeverre het beginsel in kwestie ook buiten die specifieke context van toepassing wordt geacht.

Een opvallend punt is dat er door verschillende teksten verbanden worden gelegd tussen bepaalde beginselen. De EU-strategie beschouwt integratie als een belangrijk aspect van de ecosysteembenadering, *Caring for the Earth* legt een verband tussen het voorzorgsbeginsel en het beginsel van de beste beschikbare technieken (dat in het Biodiversiteitsverdrag niet voorkomt);⁸¹² de PEBLDS legt een verband tussen het samenwerkingsbeginsel en de beginselen van de beste beschikbare technieken en van de beste milieupraktijk (idem), het *Draft Covenant* van IUCN verbindt de beginselen van biodiversiteitsbehoud als gemeenschappelijke zorg en van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden met elkaar, evenals het preventie- en het bronbeginsel, waarbij ook nog een verband wordt gelegd met de beginselen van de beste beschikbare technieken en van de beste milieupraktijk. Uit het bovenstaande blijkt dat er ook verbanden worden gelegd met beginselen die in het Biodiversiteitsverdrag geen plaats hebben gekregen.

Verder valt op dat er in verschillende teksten beginselen worden geïntroduceerd die qua strekking (deels) overeenkomen (of lijken te komen) met beginselen uit het Biodiversiteitsverdrag, maar die anders worden aangeduid. Dat geldt bijvoorbeeld voor de 'anticipatory approach' uit de WCS, de 'pro-actieve' benadering van de PEBLDS, die in hoofdzaak overeen lijkt te komen met de strekking van het integratiebeginsel, en het vermijdingsbeginsel (*principle of avoidance*) uit diezelfde Strategie, dat elementen van het voorzorgsbeginsel, van participatiebeginsel en van milieu-effectrapportage combineert.

4.2 Specifieke beginselen

Het beginsel van *soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen* wordt in een aantal van de hier besproken teksten uitdrukkelijk genoemd, waarbij de nadruk veelal lijkt te liggen op het 'soevereiniteit'-gedeelte; expliciete verwijzing naar de verantwoordelijkheid om geen schade veroorzaken aan de biologische diversiteit buiten het eigen grondgebied is zeldzaam. Nu het hier gaat om één van de centrale beginselen van het internationale milieurecht, dat wordt aangemerkt als deel van het internationaal gewoonterecht en dat als enige expliciet in de bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag is opgenomen, is het feitelijk verbazend dat het beginsel in sommige teksten (waaronder *Our Common Future* en het EGEL-rapport) ontbreekt.

Het beginsel van biodiversiteitsbehoud als gemeenschappelijke zorg van de mensheid komt in sommige teksten uitdrukkelijk naar voren (*Our Common Future*, GBS, *Draft Covenant*), terwijl het in andere teksten in het geheel niet voorkomt. De rol die in de optiek van de verschillende teksten is weggelegd voor bemoeienis door de wereldgemeenschap als geheel wisselt enigszins. In grote lijnen echter lijkt het erop dat primair de nationale staat verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van beleid, en dat het internationale niveau een meer ondersteunende rol heeft. Harde consequenties worden aan het uitgangspunt van gemeenschappelijke zorg niet verbonden, en er komt geen duidelijke lijn naar voren over in hoeverre de bemoeienis van de internationale gemeenschap met het behoud van biodiversiteit binnen nationale jurisdic-

⁸¹² CffE p. 38.

tie - bemoeienis die kennelijk wel tot op zekere hoogte legitiem is - mag gaan. Overigens betoogt de GBS, zoals gezegd, juist dat het tijd is om het uitgangspunt van genetische diversiteit als gemeenschappelijk erfgoed te herzien.

Hoewel het *voorzorgsbeginsel* één van de bekendste en invloedrijkste beginselen in het milieurecht is komt het maar in een beperkt aantal van de hier besproken teksten expliciet terug. In sommige stukken (zoals *Our Common Future* en de WCS) ontbreekt het geheel. Datzelfde geldt voor het *preventiebeginsel* en het *beginsel van bestrijding aan de bron*, zij het dat deze beide beginselen in vrijwel alle stukken daarin tot uitdrukking lijken te komen dat ze zich richten op een fundamentele verandering van onze wijze van leven, en dus vooral op het wegnemen van de oorzaken van aantasting van milieu en biodiversiteit. Opvallend is dat sommige teksten, net als het Biodiversiteitsverdrag, los van verwijzingen naar preventie- of voorzorgsbeginsel, het belang benadrukken van een 'anticiperende' benadering; dat is bijvoorbeeld te zien in de 'anticipate and prevent'-benadering van *Our Common Future*, en de roep om een anticiperend milieubeleid in de WCS.

Bij het *samenwerkingsbeginsel* valt op dat dat zelden expliciet als beginsel wordt opgevoerd. Wel wordt vaak in algemene zin samenwerking tussen verschillende landen verondersteld, met name binnen internationale organisaties, en verder wordt soms aangedrongen op internationale samenwerking op specifieke terreinen zoals onderzoek. Ook is te zien dat samenwerking zich over het algemeen niet langer beperkt tot samenwerking tussen staten onderling, maar ook meebrengt dat samenwerking moet plaatsvinden tussen overheden, internationale organisaties, lokale groeperingen, grondbezitters, wetenschap, bedrijfsleven enzovoort. Voor zover het het betrekken van *stakeholders* (belanghebbenden) bij de besluitvorming betreft zou zelfs kunnen worden gesproken van een afzonderlijk uitgangspunt, dat zou kunnen worden aangeduid als het *participatiebeginsel*. Sommige teksten gaan nog verder, en hanteren als uitgangspunt dat beslissingen met betrekking tot het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het behoud van biodiversiteit op een zo laag mogelijk niveau moeten worden genomen (wat zou kunnen worden aangeduid als het *subsidiariteitsbeginsel*).

Integratie van milieu- en biodiversiteitsbehoud in beslissingen in andere sectoren is, hoewel maar zelden als afzonderlijk beginsel weergegeven, hét centrale uitgangspunt van het merendeel van de besproken teksten (onder meer WCS, WCED, *Caring for the Earth* en GBS). Wat het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden betreft is te zien dat op bepaalde plaatsen wel wordt gewezen op uiteenlopende verantwoordelijkheden en prioriteiten van ontwikkelde en ontwikkelingslanden, maar dat over het algemeen de nadruk wordt gelegd op het gemeenschappelijke element. Het valt op dat veelal het wederzijdse karakter wordt benadrukt van het verband tussen (economische) ontwikkeling en milieu: armoede leidt tot milieuaantasting, maar een aangetast milieu leidt ook tot slechtere mogelijkheden voor ontwikkeling en dus tot armoede. Dat betekent dat, voorzover ontwikkelingslanden hun prioriteiten bij ontwikkeling mogen leggen, die prioriteit nooit absoluut kan zijn, en dat de verplichting blijft bestaan om naar beste mogelijkheden maatregelen te nemen ter behoud van de biologische diversiteit.

Op de *intrinsieke waarde* van biodiversiteit wordt op enkele plaatsen gehint, maar expliciete verwijzingen zijn er nauwelijks en uitwerking van de consequenties laat te wensen over. Een duidelijke lijn ontbreekt op dit punt. Steun voor het uitgangspunt

dat behoud *bij voorkeur in situ* moet plaatsvinden is, hoewel – opnieuw – merendeels impliciet, in veel van de besproken teksten wel te vinden (bijvoorbeeld in het ‘beginsel van ecologische integriteit’ in de PEBLDS).

De *ecosysteembenadering* ten slotte duikt weliswaar op in een aantal instrumenten, maar opvallend is dat er steeds een andere invulling aan die term wordt gegeven. Waar de EU-Biodiversiteitsstrategie zich aansluit bij de invulling die plaats heeft gevonden binnen het kader van het Biodiversiteitsverdrag, doelt *Caring for the Earth* met de term ‘ecosysteembenadering’ op het in de beschouwing betrekken van verbanden tussen mariene hulpbronnen en hun gebruik, hanteert de GBS de aanduiding in verband met het vaststellen van visquota, wordt in Agenda 21 met de term bedoeld op de beschikbaarheid van gegevens per ecologische regio, en heeft ze in het *Draft Covenant* de betekenis van integratie van verschillende milieucomponenten. Van een vastomlijnde inhoud van dit beginsel kan nauwelijks worden gesproken.

4.3 Slotsom

Veel van de beginselen die in de context van het Biodiversiteitsverdrag een plaats hebben gekregen zijn in de in dit hoofdstuk besproken instrumenten niet of slechts impliciet aanwezig. Tegelijkertijd worden verschillende beginselen opgevoerd die niet terugkomen in het Biodiversiteitsverdrag. Dat leidt tot de conclusie dat een vaste lijn met betrekking tot de beginselen waarin het streven naar behoud van biologische diversiteit uitwerking heeft gekregen niet kan worden gevonden. Het Biodiversiteitsverdrag is bedoeld als het belangrijkste juridische kader voor maatregelen ter behoud van de biodiversiteit, en het is van belang dat dat kader zoveel als mogelijk is duidelijkheid geeft over de normatieve uitgangspunten die daarbij een rol moeten spelen. Vanuit dat oogpunt bezien is het een gemiste kans dat de definitieve tekst van het Biodiversiteitsverdrag geen gezaghebbend en helder afgebakend overzicht bevat van de beginselen die een rol moeten spelen bij het nastreven van biodiversiteitsbehoud. Een dergelijk overzicht had een eenduidige normatieve invulling van dat streven dichterbij kunnen brengen, en had met name de na 1992 vastgestelde teksten houvast gegeven omtrent de uitgangspunten waarop ze konden worden gebaseerd.

De COP kan wat dit betreft nog een rol spelen. Hoewel niet te verwachten valt dat de Conferentie alsnog zal voorzien in één algemeen overzicht van beginselen die bij het implementeren van het verdrag als leidraad moeten gelden, is wel denkbaar dat men zich meer consequent van die beginselen rekenschap geeft bij het nemen van nieuwe beslissingen met betrekking tot verschillende terreinen van biodiversiteitsbehoud, en de beginselen op die manier uitdrukkelijker naar voren brengt. Een dergelijke aanpak zou, nu blijkt dat de verschillende beginselen niet allemaal op een vaste en consistente basis in de overige teksten met betrekking tot biodiversiteitsbehoud kunnen rekenen, des te meer van belang kunnen zijn voor het verkrijgen van duidelijkheid over hun betekenis.

Conclusies

In hoeverre biedt de doelstelling van behoud van biodiversiteit die aan het Biodiversiteitsverdrag ten grondslag ligt een kader dat richting kan geven aan de manier waarop de verplichtingen van het verdrag moeten worden ingevuld? Dat was de vraag die in hoofdstuk 1 werd gesteld, en waarop geprobeerd is in dit onderzoek een antwoord te geven. Als deelvragen zijn onderscheiden (1) de vraag naar de inhoudelijke betekenis van de term 'behoud van biodiversiteit' (en de vraag of die betekenis op zichzelf duidelijk genoeg is om aan te geven wat we wel en wat we niet moeten doen); (2) de vraag of het verdrag bepaalde prioriteiten stelt bij biodiversiteitsbehoud, en, zo ja, welke; en (3) welke rol beginselen bij het inkaderen of invullen van de verdragsbepalingen kunnen spelen. In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken met betrekking tot de bovenstaande vragen.

De inhoudelijke betekenis van behoud van biodiversiteit

De eerste deelvraag, naar de inhoudelijke betekenis van behoud van biodiversiteit, kwam aan de orde in hoofdstuk 2. 'Behoud', of *conservation*, van een natuurlijke hulpbron betekent: beheer, management, gebruik, onaangeroerd laten enzovoort, dus feitelijk alles wat je met een hulpbron (een element van de natuurlijke omgeving, of een verzameling elementen) zou kunnen doen. Het criterium aan de hand waarvan moet worden beslist hoe dat concreet moet worden vormgegeven haakt aan bij de duurzaamheidsformule die de *World Commission on Environment and Development* formuleerde in *Our Common Future*: behoud moet zo plaatsvinden dat het het grootste duurzame voordeel oplevert voor huidige generaties zonder dat de mogelijkheden om in de behoeften en aspiraties van volgende generaties te voorzien in gevaar worden gebracht. Doordat in die omschrijving veel subjectieve elementen en onzekerheden doorklinken – wat versta je bijvoorbeeld onder 'behoeften', en hoe bepaal je wat mensen over honderd jaar aan 'behoeften en aspiraties' hebben? – valt daar weinig concrete sturing aan te ontfangen.

Dat laatste geldt te meer als we behoud in deze zin koppelen aan 'de biologische diversiteit'. We lopen dan aan tegen het probleem dat het beheren, gebruiken enzovoort van een kenmerk – wat variabiliteit, strikt genomen, is – niet mogelijk is: beheershandelingen zoals het vangen, bejagen of in oude toestand herstellen kunnen alleen worden uitgevoerd met betrekking tot tastbare objecten, zoals individuele planten of dieren die tot een bepaalde soort behoren, of (de onderdelen van) een ecosysteem. Als we niettemin behoud in de gangbare betekenis blijven opvatten heeft het in ons geval betrekking op datgene dat het kenmerk 'variabiliteit' bezit: de gehele verzameling aan soorten, populaties, ecosystemen (en onderdelen daarvan, dat wil zeggen elementen die een rol in die systemen vervullen) en ecologische processen. Dat betekent dat de te behouden verzameling in principe oneindig groot wordt. Een enigszins coherent beleid met betrekking tot al die elementen, waarin steeds wordt geïnventariseerd op welke manieren ze in allerlei denkbare bestaande en toekomstige situaties en op de verschillende plaatsen op de wereld kunnen bijdragen aan de behoeften van hui-

dige en komende generaties, en waarin vervolgens al die mogelijke bijdragen tegen elkaar worden afgewogen, is redelijkerwijs niet op te stellen, laat staan uit te voeren.

Het is ook denkbaar dat we proberen vast te houden aan de betekenis van 'biodiversiteit' als eigenschap. Dat zou betekenen dat 'behoud' zó moet worden opgevat dat die eigenschap op (of boven) een bepaald niveau gehouden moet worden. Omdat biologische diversiteit echter een gelaagd begrip is en een eenduidige diversiteitsmaatstaf niet bestaat, zou daarvoor een nadere, beperktere invulling van biodiversiteit nodig zijn. Op zichzelf is een dergelijke invulling denkbaar (bijvoorbeeld met een index zoals de in het kader van het Biodiversiteitsverdrag ontwikkelde Ecologische Kapitaalindex of EKI), maar de keuze daarvoor is altijd tot op zekere hoogte willekeurig. Bovendien blijven dan altijd bepaalde aspecten buiten beschouwing. De EKI is bijvoorbeeld gebaseerd op 'natuurlijkheid' als belangrijkste criterium, maar is niet bruikbaar als we iets willen weten over de mate van zeldzaamheid van de in een gebied voorkomende soorten. Daar komt bij dat het juist de veelomvattende, integrale visie is die veelal wordt beschouwd als hét onderscheidende kenmerk van een benadering die gericht is op het behoud van de biologische diversiteit, vergeleken met de meer traditionele benaderingen die steeds maar een bepaald aspect of onderdeel van de natuurlijke omgeving betreffen. Dat pleit ervoor de reikwijdte van het begrip zo ruim mogelijk te laten.

Een combinatie van de beide perspectieven, waarbij behoud van biologische diversiteit wordt opgevat als het beheer (management), in ruime zin, van alle soorten, ecosystemen, ecologische processen en onderdelen daarvan met het oog op het grootste duurzame voordeel voor de mens, nu in de toekomst, maar waarbij tevens de biologische diversiteit *als eigenschap* op of boven een zeker niveau moet blijven, lijkt in principe mogelijk en heeft vanuit theoretisch oogpunt bepaalde voordelen, maar brengt ons in praktisch opzicht niet veel verder, omdat de onduidelijkheden waarmee de beide termen 'behoud' en 'biodiversiteit' zijn omgeven ook in dit perspectief blijven bestaan. Dat alles leidt tot de conclusie dat de doelstelling van biodiversiteitsbehoud op zichzelf te weinig houvast biedt om de verdragsbepalingen op een zinvolle manier te kunnen inkaderen.

Stelt het verdrag duidelijke prioriteiten?

De tweede deelvraag was of het verdrag bepaalde prioriteiten stelt bij het behoud van biologische diversiteit, zo ja, welke dat zijn, en in hoeverre zij richting kunnen geven bij de invulling van de verdragsbepalingen. Hier bleek dat het probleem dat er een zekere prioriteitenstelling nodig is (gelet op de breedte van de doelstelling) in het verdrag is onderkend: artikel 7 bepaalt dat bestanddelen van de biodiversiteit die belangrijk zijn voor het behoud ervan moeten worden geïnventariseerd volgens de criteria van Bijlage I, met het oog op de toepassing van de artikelen 8 tot 10, die de verplichtingen op het gebied van het behoud en gebruik bevatten. De bijlage is echter niet bepaald duidelijk in het aangeven van de bestanddelen waaraan met voorrang aandacht moet worden besteed: ze is niet uitputtend, en er worden verschillende criteria genoemd, die niet duidelijk omschreven zijn (wat is bijvoorbeeld een 'uniek' gebied?) en die in concrete gevallen tot verschillende uitkomsten zouden kunnen leiden. Ook een onderlinge rangorde (welk criterium of welke criteria zijn het belangrijkste?) wordt niet gegeven. Daardoor, en doordat het verband met de verplichtingen van de artikelen 8 tot 10 niet bijzonder sterk is geformuleerd ('having regard to'), laat het rijtje dat in de bijlage

wordt gegeven wel erg veel ruimte voor de partijen om hun eigen prioriteiten te kiezen bij de nationale uitvoering van de verdragsbepalingen. Op zichzelf zijn het vrij gangbare criteria: het rijtje sluit betrekkelijk goed aan bij de prioriteiten die ook in andere documenten over biodiversiteitsbehoud worden gesteld (ook al zijn er enkele opvallende verschillen, zoals het feit dat 'zeldzaamheid' als zodanig niet in de Bijlage bij het verdrag wordt genoemd). Ook de Conferentie van Partijen verwijst regelmatig naar Bijlage I. Ze doet dat echter, helaas, niet op een consequente manier: in de COP-beslissingen wordt de ene keer wel naar de bijlage verwezen en blijft de andere keer een verwijzing achterwege, zonder dat daarvoor een goede reden lijkt te bestaan. Het consequenter benadrukken door de Conferentie van het belang van de bijlage zou een bijdrage leveren aan het gewicht van de daarin genoemde maatstaven, en, gelet op die verschillen die er nog zijn met de overige bekeken teksten, aan een meer uniform kader voor het aanbrengen van prioriteiten bij biodiversiteitsbehoud.

Met betrekking tot de nadere uitwerking van Bijlage I is het beeld ongeveer hetzelfde. Het belang van het punt is onderkend: nadat het eerst als zelfstandig thema aan de orde was geweest werd al snel besloten dat verdere uitwerking moest plaatsvinden in het kader van de werkzaamheden met betrekking tot de verschillende soorten ecosystemen (wat op zichzelf geen onlogische keuze is: het is immers moeilijk om in algemene zin nadere criteria op te stellen die wereldwijd in alle situaties op dezelfde manier toepasbaar zijn). Nadere beschouwing van de thematische werkprogramma's wijst echter uit dat daarin de criteria van Bijlage I maar op een beperkt aantal punten zijn uitgewerkt. Als voorbeelden werden genoemd het feit dat voor de vraag wat als 'bedreigde' soort moet worden beschouwd is aangesloten bij de criteria die de IUCN voor haar Rode Lijsten hanteert, en dat in het thematische werkprogramma over binnenwateren wordt verwezen naar de maatstaven voor de selectie van wetlands onder de Wetlandsconventie. Voor deze specifieke aspecten wordt op die manier een nadere invulling van de te stellen prioriteiten gegeven.

Het lijkt mij dat deze aanpak navolging verdient (waarbij natuurlijk wel moet worden onderkend dat ook in een thematisch werkprogramma niet voor elk gebied met alle specifieke plaatselijke omstandigheden rekening kan worden gehouden). Daarvoor zou bij voorkeur, met het oog op het belang van uniforme toepassing en uitleg van begrippen en ter voorkoming van onnodig dubbel werk, moeten worden aangesloten bij initiatieven van andere organisaties, die specifieke kennis of ervaring hebben op het betrokken terrein. Voor sommige gebieden waar biodiversiteitsbehoud moet worden gecombineerd met landbouw zou op die manier wellicht kunnen worden samengewerkt met de FAO, en in gebieden waar behoud van biodiversiteit zou kunnen samengaan met bepaalde vormen van landgebruik of met toerisme, educatie of wetenschappelijk onderzoek zou kunnen worden aangesloten bij de manier waarop de biosfeergebieden in het *Man and the Biosphere*-programma van UNESCO worden ingericht en beheerd. Ook al zijn COP-beslissingen niet rechtstreeks bindend en worden richtlijnen die op een dergelijke manier door de Conferentie worden 'overgenomen' als min of meer vrijblijvend gepresenteerd, zoals ook bij de verwijzing naar de Rode Lijst-criteria het geval is, wanneer ze zijn vastgesteld door een forum waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd en dat nu juist tot taak heeft om richting te geven aan de implementatie van het verdrag zullen ze feitelijk als referentiekader fungeren, en zal er alleen van kunnen worden afgeweken als daarvoor een goede reden is. In een dergelijk

geval zal duidelijk moeten worden gemaakt dat specifieke omstandigheden afwijking noodzakelijk maken.

Zou het hanteren van een beperktere opvatting van het 'belang voor het behoud van de biologische diversiteit', bijvoorbeeld in de vorm van het verkleinen van de set van de in Bijlage I gehanteerde criteria, een oplossing kunnen bieden? Het schrappen van criteria (waartoe de Conferentie, gelet op artikel 29 van het verdrag, strikt genomen bevoegd zou zijn) is in principe denkbaar, maar een dergelijke inperking zou niet goed passen bij het feit dat biodiversiteit een zo open begrip is dat zo veel aspecten kent, en ook niet bij het feit dat het zo contextbepaald is. Het aanmerken van een soort als 'van belang voor het behoud van de biodiversiteit' kan bijvoorbeeld daarop gebaseerd zijn dat de desbetreffende populatie snel achteruitgaat, terwijl nog geen sprake is van een zeldzame soort of van gevaar voor uitsterven (het afnemende aantal mussen in Nederland), maar kan ook daarop gebaseerd zijn dat de populatie in kwestie, hoewel stabiel qua grootte, kwetsbaar is doordat ze afhankelijk is van een betrekkelijk klein leefgebied, of kan verband houden met de cruciale rol die de betrokken soort vervult in bepaalde ecologische processen (denk aan de zogenaamde 'keystone species', zoals de zeeotter voor de Amerikaanse westkust).⁸¹³ Ook het in algemene zin aangeven van een rangorde tussen de te hanteren criteria zal daarom niet goed mogelijk zijn: kun je in algemene zin zeggen dat zeldzame soorten *altijd* belangrijker zijn dan soorten met een agrarische of andere economische waarde, of dat instandhouding van een ongerept gebied ('wilderness', genoemd in Bijlage I) *altijd* zwaarder moet wegen dan instandhouding van een foerageergebied voor migrerende soorten? Dat zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval.

In wezen is hier sprake van een inherente spanning tussen de allesomvattende reikwijdte van de doelstelling 'behoud van biodiversiteit', en de praktische noodzaak om, gelet op de beperkt beschikbare middelen, een selectie te maken van elementen die in het bijzonder behouden moeten worden. Een scherpe selectie kan niet goed worden gemaakt zonder afbreuk te doen aan die brede, en *juist daarom* zo waardevol gevonden, doelstelling.

Onvermijdelijk komt de vraag op of de keuze (zoals oorspronkelijk de bedoeling was) voor een stelsel waarbij aan het verdrag een of meer lijsten waren toegevoegd, met daarop de soorten, gebieden en dergelijke die onder het verdrag bijzondere aandacht verdienen, niet een steviger kader had opgeleverd. In beginsel had met zo'n lijstenstelsel natuurlijk een concretere focus kunnen worden gegeven aan de maatregelen die onder het verdrag zouden worden genomen. Veel had echter afgehangen van de manier waarop die lijsten zouden worden samengesteld, en aan de gevolgen die zouden worden verbonden aan plaatsing op de lijst. Aanwijzing van soorten, populaties en gebieden door een organisatie binnen de verdragsstructuur (zoals de Conferentie) zou leiden tot een uniforme toepassing van selectiecriteria. De kans zou echter groot zijn dat op die manier de aandacht alleen nog maar zou uitgaan naar de soorten en gebieden op de lijst, waarmee de rest van 'de biodiversiteit' buiten beeld zou raken. Daarmee stuiten we weer op het punt dat in de vorige alinea al werd signaleerd: de kracht van het streven naar behoud van biodiversiteit zit nu juist in de veelomvattendheid en de grote reikwijdte ervan, en een inperking ervan raakt al heel snel de kern van dat streven. Niettemin hoeft het hanteren van een 'biodiversiteitslijst' niet per se

⁸¹³ Zie Wilson, 1992, p. 164 e.v.

strijdig te zijn met het streven naar behoud van de biodiversiteit in brede zin. Daarvoor zou dan wel noodzakelijk zijn dat een dergelijk verdrag volstrekt duidelijk maakt dat ook buiten de aangewezen soorten en gebieden de nodige maatregelen moeten worden ondernomen. Onder die voorwaarde zouden de beide benaderingen elkaar zelfs kunnen aanvullen: een duidelijke focus die volgens centraal vast te stellen en uit te leggen criteria op die soorten en gebieden het meest waardevol zijn voor de biodiversiteit, en meer algemene verplichtingen met betrekking tot de bestanddelen van de biologische diversiteit die niet op de lijst voorkomen.

Overigens blijkt hieruit eens te meer dat ook na de totstandkoming van het Biodiversiteitsverdrag nog een belangrijke rol is weggelegd voor de meer 'sectorale' verdragen zoals het Wetlandsverdrag, CITES, de verdragen van Bonn en van Bern enzovoort, die zich wél specifiek richten op bepaalde soorten of bepaalde gebieden. Juist doordat ze een beperktere reikwijdte hebben kunnen binnen de kaders van dergelijke verdragen duidelijker keuzes worden gemaakt met betrekking tot de elementen van de natuurlijke omgeving die in ieder geval in stand moeten worden gehouden.

Rol van beginselen

De derde deelvraag betrof de rol die beginselen kunnen spelen bij het richting geven aan uitleg en uitwerking van de verdragsbepalingen. Het model van Verschuuren en Van der Burg kent aan beginselen een belangrijke positie toe bij de concretisering van idealen: ze vormen een onmisbare schakel tussen de sfeer van het ideaal, dat een onbepaald, algemeen streven weergeeft, dat waardevol wordt geacht maar dat geen juridisch bindend karakter heeft (morality of aspiration), en de sfeer van de concrete, direct toepasbare regels, die wel harde, juridisch bindende verplichtingen met zich brengen (morality of duty). Het bleek dat in het Biodiversiteitsverdrag, waarin het streven naar biodiversiteitsbehoud als doelstelling uitdrukkelijk verankerd is, een tiental beginselen te ontwaren is die wat dit betreft een rol kunnen spelen. Veel van de geïnventariseerde beginselen genieten al langere tijd brede erkenning in het recht (soevereiniteitsbeginsel, voorzorgsbeginsel); andere zijn nog maar vrij kortgeleden opgekomen (gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden), of zijn meer omstreden (intrinsieke waarde), en in sommige gevallen heeft het beginsel in kwestie tot nog toe hoofdzakelijk impliciete erkenning gekregen (primaat van behoud *in situ*). Over het algemeen kan echter worden gezegd dat de genoemde beginselen in belangrijke mate uitdrukking zijn van de heersende rechtsopvattingen op het gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen. Een enkele uitzondering daargelaten keren ze allemaal regelmatig terug, zij het veelal impliciet, in de overige documenten met betrekking tot biodiversiteitsbehoud die in het onderzoek zijn betrokken, zoals Agenda 21 en het *Draft International Covenant on Environment and Development* van de IUCN, waarbij opnieuw de kanttekening moet worden geplaatst dat geen van de onderzochte documenten een juridisch bindend karakter heeft. Uit het feit dat deze beginselen in de context van het Biodiversiteitsverdrag verankerd zijn blijkt dat ze ook in de specifieke context van het behoud van biologische diversiteit een belangrijke rol kunnen spelen. Voor beginselen die ook in het internationale milieurecht in het algemeen een belangrijke positie innemen, zoals het voorzorgsbeginsel, het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden, en het beginsel van permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen, betekent opneming in het kader van het Biodiversiteitsverdrag ook het toespitsen van de werking van deze algemene

beginselen op biodiversiteitsvraagstukken. Gezien de verschillen tussen de onderzochte teksten onderling zou overigens, zoals ook al in hoofdstuk 6 werd geconcludeerd, een expliciete vastlegging van de beginselen in een afzonderlijk artikel in het verdrag zeker toegevoegde waarde hebben gehad.

Gezien het karakter van de betrokken beginselen (en eigenlijk van beginselen in het algemeen; vergelijk wat werd gezegd in hoofdstuk 3 over onder andere hun morele karakter en zekere mate van evidentie), en op de positie die ze innemen in het verdrag en in het internationale recht als geheel, lijken ze geschikt om te fungeren als algemene normen die dienst kunnen doen bij het inkaderen van de verdragsverplichtingen. Doordat de beginselen van zichzelf een algemeen karakter hebben, zijn ze daarnaast in principe geschikt om te worden toegepast bij beslissingen over biodiversiteitsbehoud in uiteenlopende situaties en omgevingen en op verschillende momenten. Dat het ontbreken van wetenschappelijke zekerheid over mogelijk schadelijke effecten geen reden mag zijn om geen beschermende maatregelen te nemen, is een uitgangspunt dat kan worden toegepast bij een beslissing over het beheer van een stuk oerbos, maar ook bij het vaststellen van visserijquota voor de Noordzee of het toelaten van toerisme in het Zuidpoolgebied. Op dit punt is er een belangrijk verschil met wat hiervoor werd gezegd over het stellen van prioriteiten. De wrijving die daarbij bestond tussen de principiële brede reikwijdte van 'de biodiversiteit' en de praktische noodzaak van inperking, leidt er daar toe dat we in feite gedwongen worden om te kiezen tussen ofwel een beperkt aantal scherpe criteria en daarmee een heldere inkadering, ofwel recht doen aan de breedte van het biodiversiteitsbegrip, wat ten koste gaat van die helderheid. Bij de hierboven genoemde beginselen bestaat die wrijving niet. Dat versterkt hun positie, en maakt dat met betrekking tot het richting kunnen geven aan de invulling van de verplichtingen van het verdrag wel eens een grotere rol weggelegd zou kunnen zijn voor de tien in kaart gebrachte beginselen dan voor de in het verdrag vastgelegde prioriteiten en de uitwerking daarvan. Wel geldt als kanttekening dat datzelfde algemene karakter van beginselen en het feit dat ze niet bedoeld zijn voor toepassing als rechtstreekse gedragsnorm in concrete situaties (vergelijk opnieuw hoofdstuk 3), met zich brengen dat toepasselijkheid van een beginsel over het algemeen niet direct betekent dat daarmee vaststaat hoe een regel in een specifieke situatie moet worden gelezen, of welke concrete beslissing dient te worden genomen. Dat een beginsel mede als 'kader' kan fungeren betekent, indachtig hetgeen Dworkin daarover zegt (zie hoofdstuk 3), dat ze in een bepaalde richting wijzen, niet dat ze dwingen tot een bepaalde uitkomst.

Ook al komt aan de beginselen die zijn te onderkennen in het Biodiversiteitsverdrag dus zeker normatieve betekenis toe, niettemin ligt hier, evenals bij de prioriteitenstelling, nog een taak voor de Conferentie van Partijen. Het bleek dat de Conferentie op sommige plaatsen het specifieke belang van bepaalde beginselen in een bepaalde context benadrukt (door in een beslissing over een onderwerp expliciet naar dat beginsel te verwijzen), en ook dat in enkele gevallen nadere uitwerking van een beginsel voor een specifieke context heeft plaatsgevonden. Het bij het Biodiversiteitsverdrag behorende Bioveiligheidsprotocol van Cartagena, dat gebaseerd is op het voorzorgsbeginsel en, met dat beginsel als uitgangspunt, concrete voorschriften geeft voor het grensoverschrijdend vervoer van genetisch gemodificeerde organismen, is daarvan het meest prominente voorbeeld. Ook andere beslissingen van de Conferentie, waaronder de vele niet juridisch bindende 'richtlijnen', 'beginselen' en dergelijke, illustreren

de mogelijkheden voor meer concrete uitwerking van specifieke door het verdrag bestreken onderwerpen. De mate waarin en de manier waarop de Conferentie de genoemde beginselen heeft onderschreven of uitgewerkt lopen echter nogal uiteen: in veel gevallen wordt er ook niet naar verwezen, ook niet als dat wel te verwachten zou zijn, en blijft verdere uitwerking achterwege. Een meer consequente verwijzing in de beslissingen van de Conferentie zou het normatieve kader dat deze beginselen stellen, en waarbinnen de bepalingen van het verdrag moeten worden uitgelegd, verder versterken. Dat geldt te meer nu ook de andere biodiversiteitsgerelateerde documenten, hoewel ze over het algemeen voldoende steun geven aan de toepassing van deze beginselen in het kader van biodiversiteitsbehoud, onderling niet consequent zijn in het benadrukken van het belang dat aan de verschillende beginselen in deze context moet worden gehecht. Ook het gegeven dat het artikel waarin de beginselen worden opgesomd waarmee bij het voldoen aan de verdragsverplichtingen rekening moet worden gehouden is komen te vervallen bij de laatste onderhandelingsronde, maakt het belangrijk dat de Conferentie de toepasselijkheid van de genoemde beginselen benadrukt. Dat geldt des te meer nu er de nodige verschillen zijn tussen de manier waarop de beginselen in het verdrag tot uitdrukking komen: het ene wordt daadwerkelijk als beginsel aangemerkt in de hoofdttekst van het verdrag, het andere wordt genoemd in de preambule of moet worden afgeleid uit de bepalingen.

Wat de inhoud van de beginselen betreft valt nog op dat ze geen betrekking hebben op de vraag welke bestanddelen van de biodiversiteit (in de eerste plaats) behouden moeten blijven, maar dat ze eerder algemene uitgangspunten en normen bevatten die moeten worden gevolgd bij het nemen van maatregelen voor het behoud van bepaalde bestanddelen. Het gaat dus om de vraag *hoe* behoud moet plaatsvinden; dit in tegenstelling tot de kwestie van de prioriteitenstelling, waar het ging om de vraag *wat* er precies moet worden behouden. De beide onderzochte aspecten vullen elkaar in die zin goed aan.

Belang van een idealenperspectief

Uit het voorgaande kunnen ook conclusies worden getrokken omtrent de toepasbaarheid van het model van Verschuuren en Van der Burg met betrekking tot het streven naar het behoud van de biologische diversiteit. In de eerste plaats kunnen we constateren dat het model, waarin dat behoud wordt aangemerkt als een ideaal dat kan worden uitgewerkt in beginselen, goed toepasbaar is in deze context. De doelstelling van behoud van biodiversiteit sluit uitstekend aan bij de door hen gehanteerde omschrijving van een ideaal. Naast de onbepaaldheid en meerduidigheid van het begrip (die in hoofdstuk 2 werd bevestigd) blijkt ook dat het niet goed mogelijk is om de doelstelling in te perken, bijvoorbeeld door een beperkt aantal criteria te hanteren voor het bepalen van 'de biodiversiteit', of alleen op bepaalde gebieden te focussen, zonder de essentie van die doelstelling aan te tasten. Verder is duidelijk geworden dat binnen de doelstelling van biodiversiteitsbehoud heel verschillende opvattingen kunnen bestaan over wat haar in een concreet geval het best dichterbij brengt; al naar gelang men verschillende accenten legt binnen het 'behoud' (vooral *preservation* of vooral *sustainable use*?) of binnen de 'biodiversiteit' (vooral soorten van economisch belang, vooral zeldzame soorten, vooral kwetsbare ecosystemen?) krijgt het streven een andere inhoud. Dat betekent ook dat het altijd mogelijk zal zijn om een aspect van biodiversiteitsbehoud te onderscheiden dat niet volledig naar voren is gekomen in de uitwerking die biodiver-

siteitsbehoud tot nu toe in recht en beleid heeft gekregen; en dus is biodiversiteitsbehoud nooit 'af'. Overigens blijkt dat ook al uit de omschrijving van behoud als 'management', en biodiversiteit als 'variabiliteit': beide zijn dynamische begrippen, die geen eindsituatie maar een proces aanduiden. Ook in dit opzicht kan behoud van biodiversiteit met recht als een ideaal worden aangemerkt.

Daarnaast blijkt dat het toepassing van het idealenmodel op behoud van biodiversiteit in een aantal opzichten een duidelijke meerwaarde heeft. Dat komt met name tot uitdrukking in de aandacht die daarin wordt gevraagd voor de rol die beginselen spelen als schakel tussen de abstracte doelstelling en de uitwerking in concrete regels. Het Bio-veiligheidsprotocol, in hoofdzaak gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, is een mooi voorbeeld, maar ook de andere in kaart gebrachte beginselen kunnen helpen bij het inkaderen van de regels die ter uitvoering van het verdrag worden vastgesteld. In hoofdstuk 3 zijn een paar voorbeelden gegeven van manieren waarop beginselen hier steun zouden kunnen bieden. De expliciete aandacht voor deze rol in het idealenmodel dwingt ertoe verder te kijken dan (in termen van het in hoofdstuk 1 aangehaalde Strategisch Plan van Aanpak) de *letter* van het verdrag, en biedt een mogelijkheid om meer zicht te krijgen op de *geest* ervan.

Een ander punt dat toepassing van het idealenmodel duidelijk maakt is dat vaagheid van normen niet per se alleen een probleem hoeft te zijn, maar zeker ook positieve kanten kan hebben. Eén ervan is dat daardoor ruimte ontstaat voor discussie en debat tussen verschillende betrokkenen, zelfs als die een verschillende achtergrond en mogelijk tegengestelde belangen hebben. Uiteenlopende zaken zoals natuurbescherming, gebruik van biologische hulpbronnen, regeling van intellectuele eigendomsrechten en dergelijke en de daarmee gemoeide belangen kunnen onder de noemer van het streven naar biodiversiteitsbehoud gezamenlijk worden besproken, waarna geprobeerd kan worden te komen tot gemeenschappelijke uitgangspunten en waar mogelijk te komen tot uitwerking van bepaalde deelaspecten in concreet(er)e afspraken. De activiteiten van de COP, en in het bijzonder de verschillende door de Conferentie opgestelde overzichten van richtlijnen en beginselen met betrekking tot uiteenlopende zaken als het opnemen van biodiversiteitsaspecten in milieueffectrapportage, het voorkomen en beperken van schade als gevolg van introductie van uitheemse soorten, en de toegang tot genetische hulpbronnen (zie hoofdstuk 4), laten dat zien. Dit sluit aan bij wat Van der Burg en Taekema zeggen over de rol die idealen kunnen spelen in meningsverschillen en debatten.⁸¹⁴ In het verlengde daarvan laat de openheid van de doelstelling van biodiversiteitsbehoud de mogelijkheid open dat zich, als gevolg van die lopende discussie en eventuele veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten ontwikkelen omtrent de manier waarop het recht bepaalde onderwerpen moet benaderen. De ecosysteembenadering, schijnbaar uit het niets opgekomen uit de verdragsdoelstelling van biodiversiteitsbehoud en door (onder meer) de COP ontwikkeld tot een centraal uitgangspunt waaraan bij het reguleren van gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen niet meer voorbijgegaan kan worden, kan gelden als illustratie hiervan.

Niettemin kunnen bij de toepassing van het model op het behoud van biodiversiteit twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats verdient aandacht dat, zoals gezegd, de in kaart gebrachte beginselen alleen de vraag betreffen *hoe* behoud in recht en beleid gestalte moet krijgen. Voor de vraag *wat* er behouden moet blijven, dus

⁸¹⁴ Van der Burg en Taekema, 2004, p. 24-25.

op welke onderdelen van de natuurlijke leefomgeving de inspanningen in de eerste plaats gericht moeten zijn, zijn de in Bijlage I bij het verdrag opgenomen categorieën en de uitwerking die daaraan is gegeven – en nog zou moeten worden gegeven – door de Conferentie van Partijen van groter belang voor het concreter maken van de verdragsverplichtingen. In die zin lijkt er behoefte aan een nuancering van de stelling van Verschuuren dat beginselen een *noodzakelijke* tussenstap vormen bij de doorwerking van idealen in het recht: ook een nadere toespitsing zoals die in Bijlage I vorm heeft gekregen en de uitwerking daarvan binnen de institutionele kaders van het verdrag kan in zeker opzicht die rol vervullen. De doorwerking via beginselen en die via het stellen van prioriteiten betreffen verschillende aspecten van het ideaal van biodiversiteitsbehoud. Eenzijdige aandacht voor hetzij de manier waarop prioriteiten worden gesteld en uitgewerkt, hetzij de rol die beginselen hier kunnen vervullen, levert een te beperkt beeld op van de doorwerking van het streven naar biodiversiteitsbehoud in het recht. Beide wijzen van doorwerking zijn complementair, en moeten ook in hun onderling verband worden gezien.

Een tweede punt betreft het belang van de *explicitering* van de doelstelling van biodiversiteitsbehoud. Hoewel Van der Burg en Taekema in de door hen gebruikte omschrijving van idealen nog spreken over waarden die ‘usually implicit in legal, moral and political practices’ zijn,⁸¹⁵ erkent ook Van der Burg, in navolging van Verschuuren, dat idealen soms ook expliciet in een rechtsstelsel aanwezig kunnen zijn.⁸¹⁶ In het internationale milieurecht is ‘duurzame ontwikkeling’, vastgelegd in de Verklaring van Rio en talloze andere documenten, daarvan een voorbeeld, en met het Biodiversiteitsverdrag is ook het behoud van de biologische diversiteit uitdrukkelijk als doelstelling vastgelegd in een gezaghebbende juridische tekst. De huidige aandacht voor die doelstelling in internationaal en nationaal recht en de plaats die ze inneemt in het beleid en in het publiek debat in het algemeen is grotendeels het gevolg van die explicitering. Daarbij is uiteraard niet alleen het feit *dat* het streven naar biodiversiteitsbehoud is vastgelegd van betekenis, maar ook – en misschien wel vooral – de manier *waarop*: als belangrijkste doelstelling van een juridisch bindend internationaal verdrag dat door vrijwel alle landen ter wereld is ondertekend, en als centraal element in een groot aantal van de materiële bepalingen, waarvan ook nog eens een gezaghebbende definitie is vastgelegd. Alleen al het gegeven dat het verdrag de partijen verplicht tot het opstellen van ‘nationale strategieën, plannen of programma’s voor het behoud en duurzaam gebruik van de biologische diversiteit’ (artikel 6) heeft ervoor gezorgd dat ook in nationaal beleid behoud van biodiversiteit een centraal thema werd. Wat de wijze van explicitering en verankering van het streven naar biodiversiteitsbehoud betreft bleek ook de cruciale rol die is weggelegd voor de organisatorische structuur die door het verdrag in het leven is geroepen. Daarbij moet uiteraard in de eerste plaats aan de Conferentie van Partijen (en voor de meer technische onderwerpen de SBSTTA) worden gedacht, maar ook andere overleg- en afstemmingsstructuren, zoals de gemeenschappelijke werkprogramma’s met betrekking tot andere verdragen, zijn hier van belang. Deze structuren bieden de fora waarbinnen het algemene streven naar biodiversiteitsbehoud concreter gestalte kan krijgen, zowel wat betreft het stellen van prioriteiten (denk aan de uitwerking van de criteria van Bijlage I in sommige themati-

⁸¹⁵ Van der Burg en Taekema, 2004, p. 18.

⁸¹⁶ Van der Burg, 2001, p. 166.

EENHEID IN VERSCEIDENHEID?

sche werkprogramma's) als wat betreft de toepassing van beginselen en de concrete gevolgen die daaraan moeten worden verbonden (denk aan de manier waarop het voorzorgsbeginsel is uitgewerkt in het Bioveiligheidsprotocol). Dit organisatorische kader heeft de verdere invulling en de vertaling in concretere normen van de doelstelling van biodiversiteitsbehoud in belangrijke mate mogelijk gemaakt. Het is nu zaak om de mogelijkheden die de gekozen opzet biedt zo veel mogelijk te benutten.

Afsluiting

Er rijst uit het voorgaande een genuanceerd beeld op met betrekking tot de vraag in hoeverre de doelstelling van behoud van de biologische diversiteit richting kan geven aan de uitleg van de bepalingen van het Biodiversiteitsverdrag en—daarmee verbonden—de vraag naar de 'werkelijke' betekenis van het verdrag en zijn doelstelling voor het recht betreffende de bescherming van onze natuurlijke leefomgeving. Het feit dat alle onder het verdrag te nemen maatregelen gericht moeten zijn op 'het behoud van de biologische diversiteit' biedt niet een dermate concreet en dwingend kader dat daarmee aan de verschillende bepalingen in het verdrag de duidelijkheid wordt gegeven die sommigen van de critici zo in het verdrag hebben gemist. Anderzijds bieden zowel het feit dat het verdrag maatstaven bevat voor het stellen van prioriteiten als het gegeven dat daaraan een aantal belangrijke milieurechtelijke beginselen ten grondslag liggen goede mogelijkheden voor een zinvolle doorwerking van het verdrag en zijn doelstelling in het internationale en nationale recht op dit gebied. Veel zal wat dit betreft, behalve van de mate waarin en de manier waarop de partijen deze uitgangspunten oppakken en op nationaal niveau laten doorwerken, afhangen van de voortvarendheid en doortastendheid waarmee de COP haar taken op de beide gesignaleerde punten verder opneemt, en streeft naar enerzijds verdere verankering en anderzijds verdere uitwerking ervan. De combinatie van de aanwezigheid van normatieve uitgangspunten en een institutionele structuur waarbinnen adequaat wordt samengewerkt en overlegd met het oog op het, waar mogelijk, concretiseren van de gemeenschappelijke doelstelling van biodiversiteitsbehoud, biedt goede kansen om het Biodiversiteitsverdrag uiteindelijk met recht als een *kader*-verdrag te laten functioneren.

Summary

On 4 June 1992, the Convention on Biological Diversity (or CBD) was adopted at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED, also known as the Earth Summit) in Rio de Janeiro. Some authors hailed the Convention as a landmark in the development of international law with respect to nature conservation, and emphasized its importance as a comprehensive global regime for the conservation of nature. The Convention was criticized by others, however, for the vague and ambiguous wording of its provisions and the fact that it imposes obligations upon the parties only 'as far as possible and appropriate'. It cannot be denied that the Convention's main provisions do not specify exactly which actions the Parties are required to take with respect to the elements of biological diversity under their jurisdiction. Yet the fact that these actions should be aimed at the 'conservation of biological diversity', which is explicitly laid down as the Convention's objective in Article 1 as well as in other Articles, may be of significance here. This book's central question is therefore to what extent the objective of the conservation of biological diversity can guide the Parties in their implementation of the Convention's provisions. Three different tracks are followed successively to find an answer to this question. First, the meaning of the term 'conservation of biological diversity' is examined. Given that the actions to be taken under the Convention should be aimed at the conservation of biodiversity, it would be helpful if we could define this term more or less objectively, as this would enable us to determine which of any number of possible measures or policy options would contribute most to the Convention's objectives. Second, the book considers whether the Convention provides the Parties with guidelines as to on which of the numberless elements of biological diversity – species, varieties, populations, or ecosystems – they should concentrate when implementing the Convention's provisions; in other words, how the Parties are to set their conservation priorities. The third track takes Van der Burg and Verschuuren's theory about ideals and principles in law and legal theory as a starting point. According to these authors, ideals such as democracy, the rule of law, or sustainable development do not in themselves entail direct legal obligations, as they represent aspirations only. In their view, principles form a necessary link between the morality of aspiration and the morality of duty, and it is only through legal principles that concrete and binding rules can be derived from ideals. Since it is plausible, given the definition of ideals given by Van der Burg and Verschuuren, that the conservation of biological diversity can be considered an ideal, the question arises whether there are any principles that can be linked to this objective, and could serve as a basis for the implementation of the Convention's provisions in concrete cases.

The main object of study is, of course, the Convention itself. As the Conference of the Parties (COP) has a central role in reviewing the implementation of the Convention and since its establishment in 1992 has been developing guidelines on many different aspects of the Convention's provisions, the COP Decisions are studied as well. So are the most important international academic or policy documents that explicitly mention biodiversity conservation as their objective, such as the World Commission on Environment and Development's influential report *Our Common Future*, and IUCN's *Draft International Covenant on Environment and Development*. These documents have a *soft law*-character at best, but as there are no legally binding

documents aimed at biodiversity conservation that are global in scope apart from the Biodiversity Convention itself, they are nevertheless considered here as well.

As the Convention does not contain a definition of the term 'conservation of biological diversity' as such, its two elements, 'conservation' and 'biological diversity', are considered separately. The term 'conservation' in texts concerning nature conservation typically is given a broad meaning, encompassing preservation as well as utilization and other forms of management of the natural resource concerned. The World Conservation Strategy defined conservation as 'the management of human use of the biosphere so that it may yield the greatest sustainable benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations', and thus echoes the definition the WCED gave of 'sustainable development' in *Our Common Future*. Since 'needs' and 'aspirations' are subjective concepts and because of the difficulties we have in determining what needs and aspirations people in the future will have and what should be done so that those needs and aspirations can be met, neither the WCED's sustainability definition nor the definition of conservation given by the WCS gives much guidance as to the exact measures that should be taken. 'Biological diversity' is defined in the Convention as the variability among living organisms from all sources and the ecological complexes of which they are part, and includes diversity within species, between species and of ecosystems. This means that, apart from the species level, diversity can also be described at the ecosystem level and at the level of genes, sub-species and populations. Moreover, in the literature the term 'diversity' is used to refer not only to sheer numbers (such as the number of different species present in a certain area), but also to other, more qualitative aspects, such as the rarity of a given species or the extent to which it is endemic. If we want to know which measures will contribute most to the conservation of biodiversity, we therefore need to know on which particular level or aspect of biodiversity we should focus; but the CBD definition does not tell us this. It is concluded that when combined the two terms 'conservation' and 'biological diversity' leave too much room for differences in interpretation to be able to indicate which concrete policies or actions taken under the Convention contribute most to its objectives.

With regard to the setting of priorities as to the specific elements of nature on which the Parties should focus when implementing the Convention's provisions, it is noteworthy that the Convention does not contain a 'Biodiversity List' identifying the most important areas and species worldwide from a viewpoint of biodiversity conservation, although such a list had been proposed in earlier drafts of the Convention's wording. Annex I to the Convention, however, suggests a number of criteria for determining which components of biological diversity are 'important for its conservation and sustainable use', but the list given in the Annex is of an indicative nature only and contains many terms that do not have well-accepted meanings or that are open to broad interpretation. Most of the criteria can be found in other biodiversity related documents, indicating that there is a certain consensus on categories of biodiversity components on which we should focus when taking measures aimed at biodiversity conservation. Still, there are some rather striking differences between the priorities set in the documents concerned, and moreover, not all of these documents explicitly set priorities in biodiversity conservation. The COP refers to the categories listed in Annex I in a number of its decisions including some of

the Thematic Work Programmes, but has not systematically detailed these categories. It was suggested that there is a certain friction between the broad and comprehensive objective of conservation of biodiversity on the one hand, and the need for setting clear conservation priorities on the other.

Article 3, which recites the principle of sovereignty of States over their natural resources, constitutes the only explicit reference to a principle in the Convention's main text. Again, the Convention's wording as it was adopted differs significantly from earlier drafts, which still laid down a number of principles by which the Parties should let themselves be guided in implementing the Convention's provisions. Nevertheless, a number of principles, albeit not expressly indicated as such, can be found in the Convention's Preamble – *e.g.* the precautionary principle and the principle that biodiversity conservation can be considered a common concern of humankind – and some of the provisions – *e.g.* the cooperation principle and the integration principle. Given the fact that these principles clearly have a strong basis in the Convention, and for the greater part in international environmental law and policy in general, they could provide guidance to the Parties in implementing the Convention, although because of their rather vague and general character they cannot dictate precisely which measures are to be taken in a specific situation. Nevertheless, there are certain differences between the principles present in the Convention and those that can be found in the other documents aimed at biodiversity conservation that have been analysed here. The way the COP has considered the principles found in the Convention bears some resemblance to the way it has dealt with the issue of priority-setting and the criteria given in Annex I: although there is some reference to these principles in COP decisions, they have not been considered thoroughly and systematically. The fact that this is so makes it hard to assess their precise weight and significance with respect to all respective aspects and fields of biodiversity conservation.

It is concluded that given the broad and rather vague nature of both 'conservation' and 'biological diversity' and the conceptual problems that arise when we try to combine the two terms, the objective of 'conservation of biological diversity' does not in itself indicate clearly how the Convention's provisions should be implemented. Furthermore, the way in which Annex I to the Convention describes which ecosystems, species and genomes are 'important for the conservation of biological diversity' in itself does not provide much guidance to the Parties. The environmental principles that the Convention refers to in a clear, though mostly implicit way can serve as general norms that the Parties should take into account when developing policies and taking concrete measures to implement the Convention's provisions; but being principles can do not much more than that. Still, the COP has to a certain extent developed further both the Convention's criteria for priority setting and the principles it contains, though not in a comprehensive or systematic way. In that respect, there is certainly room for improvement.

Looking upon biodiversity conservation as an ideal is helpful, especially in that this point of view draws attention to the role principles can play as intermediaries between the vague, abstract objective of biodiversity conservation and its implementation in more concrete rules and policies. Also, regarding biodiversity conservation as an ideal helps to appreciate the fact that for an objective such as this a certain degree of vagueness is not necessarily a bad thing but can be an asset as well.

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

The changes that were made in the final stage of the negotiations, when both the reference to a 'Biodiversity List' and the Article containing an overview of the relevant principles were removed from the Convention's wording, can be said to have weakened the Convention with respect to both priority-setting and the laying down of principles. Nevertheless, the fact that the Convention still contains important normative elements in both respects and the fact that it provides an institutional structure in which these elements can be developed and made more explicit gives rise to a certain degree of optimism about the extent to which the Convention will be able to serve as a genuine framework for biodiversity conservation.

Literatuur

Attfield, 1994

Attfield, Robin, *Environmental Philosophy: Principles and Prospects*, Aldershot, Avebury, 1994.

Backes e.a., 2001

Backes, Ch.W., W. Th. Douma, P.C. Gilhuis, J.M. Verschuuren, 'De ongerijmde angst van Pieterman voor het voorzorgbeginsel', *Nederlands Juristenblad* ... (2001) 36, p. 1760-1761.

Backes e.a., 2002

Backes, Ch.W., C.J. Bastmeijer, A.A. Freriks, R.A.J. van Gestel, J.M. Verschuuren, *Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer*, Den Haag, Boom, 2002.

Backes, 2000

Backes, Ch.W., *Duurzame groei?*, Deventer, W.E.J Tjeenk Willink, 2000.

Backes e.a., 2004

Backes, Ch.W., P.J.J. van Buuren, A.A. Freriks, *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag, Sdu, 2004

Batisse, 1986

Batisse, Michel, 'Developing and focusing the biosphere concept', in *Nature and Resources* 22 (1986) 3, p. 2-11.

Beckermann, 1998

Beckermann, Wilfried, "'Sustainable development': Is It a Useful Concept?", in D. VanDeVeer en C. Pierce (red.), *The Environmental Ethics and Policy Book*, Belmont CA, Wadsworth, 1998, p. 462-474.

Beurier, 1996

Beurier, Jean-Pierre, 'Le droit de la biodiversité', in *Revue juridique de l'environnement* ..(1996) 1-2, p. 5-28.

Biermann, 1996

Biermann, F., 'Common Concern of Humankind', in *Archiv des Völkerrechts* 34 (1996) 4, p. 426-481.

Birnie en Boyle, 1992

Birnie, Patricia W. en Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1992.

Birnie en Boyle, 2002

Birnie, Patricia W. en Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2002.

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

Bodansky, 1993

Bodansky, Daniel, 'Managing Climate Change', *Yearbook of International Environmental Law* 1 (1993), p. 60-74.

Bowman, 1996

Bowman, Michael, 'The Nature, Development and Philosophical Foundations of the Biodiversity Concept in International Law', in: Bowman en Redgwell, 1996, p. 5-31.

Bowman en Redgwell, 1996

Michael Bowman en Catherine Redgwell (red.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Londen etc, Kluwer Law International, 1996.

Boyle, 1996

Boyle, Alan E., 'The Rio Convention on Biological Diversity', in: Bowman en Redgwell, 1996, p. 33-50.

Ten Brink, 2000

Brink, B. ten, *Biodiversity Indicators for the OECD Environmental Outlook and Strategy: A Feasibility Study*, Bilthoven, RIVM, 2000.

Ten Brink e.a., 2000

Brink, B.J.E.ten e.a., *Natuurgraadmeters voor de behoudoptiek*, Bilthoven, RIVM, 2000.

Brownlie, 1979

Brownlie, Ian, 'Legal status of natural resources in international law (some aspects)' in: *Recueil des Cours* 162 (1979) 1, p. 247-317.

Van der Burg, 1991

Burg, Wibren van der, *Het democratisch perspectief*, Arnhem, Gouda Quint, 1991.

Van der Burg, 1999

Burg, Wibren van der, 'The Morality of Aspiration: A Neglected Dimension of Law and Morality' in: Willem J. Witteveen en Wibren van der Burg (red.), *Rediscovering Fuller. Essays on Implicit Law and Institutional Design*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1999, p. 169-192.

Van der Burg, 2001

Burg, Wibren van der, *De verbeelding aan het werk. Pleidooi voor een realistisch idealisme*, Kampen, Agora, 2001

Van der Burg en Taekema, 2004

Burg, Wibren van der en Sanne Taekema, 'The Importance of Ideals: Debating Their Relevance in Law, Morality, and Politics' in: Wibren van der Burg en Sanne Taekema (red.), *The Importance of Ideals*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, 2004.

LITERATUUR

Burhenne en Irwin, 1986

Burhenne, Wolfgang E. en Will A. Irwin, *The world charter for nature*, Berlijn, Erich Schmidt, 1986

Burhenne-Guilmin en Casey-Lefkowitz, 1992

Burhenne-Guilmin, Françoise en Susan Casey-Lefkowitz, 'The Convention on Biological Diversity: A Hard Won Global Achievement' in: Handl, Gunther [e.a.] (red.), *Yearbook of International Environmental Law* vol. , Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1992, p. 43-59.

Caldwell, 1990

Caldwell, L.K., *International Environmental Policy; Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham/Londen, 1990.

Callicott en Mumford, 1997

Callicott, J.B en K. Mumford, 'Ecological Sustainability as a Conservation Concept', *Conservation Biology* 11 (1997) 1, 32-40.

Callicott e.a., 1999

Callicott, J. Baird e.a., 'Current Normative Concepts in Conservation', *Conservation Biology* 13 (1999) 1, p. 22-35.

Cameron, 2001

Cameron, James, 'The Precautionary Principle in International Law', in: Tim O'Riordan, James Cameron en Andrew Jordan (red.), *Reinterpreting the Precautionary Principle*, Londen, Cameron May, 2001, p. 113-142.

CBD Secretariat, 1999

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Liaison Group Meeting on the Ecosystem Approach, Paris – 15-17th September 1999*, Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 1999.

CBD Secretariat, 2004

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *The Ecosystem Approach (CBD Guidelines)*, Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004.

CBD Secretariat/MNP, 2007

Secretariat of the Convention on Biological Diversity/Netherlands Environmental Assessment Agency [Milieu- en Natuur Planbureau], *Cross-roads of Life on Earth. Exploring means to meet the 2010 Biodiversity Target*, Montreal, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2007.

Chandler, 1993

Chandler, Melinda, 'The Biodiversity Convention: Selected Issues of Interest to the International Lawyer', *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* ... (1993) 4, p. 141-175.

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

Choudhary, 1995

Choudhary, S.R., 'Common but Differentiated Responsibility in International Environmental Law from Stockholm to Rio', in: Ginther, Konrad e.a. (ed.), *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht, Kluwer, 1995.

Christie, 1993

Christie, Edward, 'The Eternal Triangle: The Biodiversity Convention, Endangered Species Legislation and the Precautionary Principle', in: *Environmental and Planning Law Journal*, 1993, p. 470-485.

Claridge e.a., 1997

Claridge, M.F. e.a., *Species. The units of biodiversity*, Londen, Chapman & Hall, 1997.

Cosijn, 1986

Cosijn, R., *An Analysis of Key Terms of the World Conservation Strategy*, Nederlandsche Commissie voor Internationale Natuurbescherming, 1986.

Douma, 2002

Douma, Wybe Th., *The Precautionary Principle. Its Application in International, European and Dutch Law*, Groningen, [s.n.], 2002.

Drupsteen, 2001

Drupsteen, Th.G., 'Het preventiebeginsel', in P.C. Gilhuis en A.H.J. van den Biesen (red.), *Beginselen in het milieurecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2001, p. 71-87.

Dworkin, 1977

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, London, Duckworth, 1976.

Dworkin, 1986

Dworkin Ronald, *Law's Empire*, Cambridge, Mass., Belknap Press, 1986.

EGEL, 1986

Experts Group on Environmental Law, *Environmental Protection and Sustainable Development: legal principles and recommendations*, Londen/Dordrecht, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1986

Europese Commissie, 2000

Europese Commissie, *Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (richtlijn 92/4 /EG)*, Luxemburg, Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Gemeenschappen, 2000.

FAO, 2003

FAO, Biodiversity and the Ecosystem Approach in Agriculture, Forestry and Fisheries, Proceedings of the satellite event on the occasion of the Ninth Regular Session of the Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture - Rome 12 - 13 October 2002, Rome, FAO, 2003.

LITERATUUR

Freestone en Hey, 1996

Freestone, David en Ellen Hey (red.), *The precautionary principle and international law: the challenge of implementation*, Den Haag, Kluwer Law International, 1996.

Fuller, 1969

Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, New Haven/Londen, Yale University Press, 1969.

Gaston, 1994

Gaston, Kevin J., *Rarity*, Londen, Chapman & Hall, 1994.

Gaston, 1996

Gaston, Kevin J. (red.), *Biodiversity. A Biology of Numbers and Difference*, Oxford, Blackwell Science, 1996.

Gilhuis en Van den Biesen, 2001

Gilhuis, P.C. en A.H.J. van den Biesen (red.), *Beginnelsen in het milieurecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2001

Glowka e.a., 1994

Glowka, Lyle e.a., *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, Gland, IUCN, 1994.

Hawksworth, 1995

Hawksworth, D.L. (ed.), *Biodiversity. Measurement and estimation*, Londen, The Royal Society/Chapman&Hall, 1995.

Hey, 1989

Hey, Ellen, *The regime for the exploitation of transboundary marine fisheries resource: the United Nations law of the sea convention cooperation between states*, [s.n, s.l.], 1989.

Van Heijnsbergen, 1997

Heijnsbergen, P. van, *International Legal Protection of Wild Fauna and Flora*, Amsterdam, IOS Press, 1997.

Heywood, 1995

Heywood, V.H. (red.), *Global Biodiversity Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Huffman, 2000

Huffman, James L., 'Science and Values in Species Protection' in: John A. Baden en Pete Geddes (red.), *Saving a Place: Endangered Species in the 21st Century*, Aldershot, Ashgate, 2000.

IUCN e.a., 1992

IUCN-UNEP-WWF, *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*, IUCN-UNEP-WWF, Gland, 1992.

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

IUCN, 2004

IUCN Commission on Environmental Law, *Draft International Covenant on Environment and Development*; Third Edition, Gland/Cambridge, 2004.

Jans e.a., 2000

Jans, J.H., H.G. Sevenster en H.H.B. Vedder (red.), *Europees milieurecht in Nederland*, Den Haag, Boom, 2000.

Johnson, 1993

Johnson, Stanley P., *The Earth Summit: The United Nations Conference on Environment and Development*, Londen/Dordrecht, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1993.

Kasulo, 2000

Kasulo, Victor, 'The impact of invasive species in African lake', in: Perrings, Charles, Mark Williamson en Silvana Dalmazzone (red.), *The Economics of Biological Invasions*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, p. 183-207.

Kidd, 1992

Kidd, C.V., 'The Evolution of Sustainability', in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 1 (1992), p. 1-26.

Kiss, 1996

Kiss, Alexandre, 'Trois années de droit international de l'environnement (1993-1995)', in *Revue juridique de l'environnement*, 1996, 1-2, p. 83-120.

Kiss, 1997

Kiss, Alexandre, 'The Common Concern of Mankind' in: *Environmental Policy and Law* 27 (1997) 4, p. 244-247.

De Klemm, 1993

Klemm, C. de, *Biological diversity conservation and the law: legal mechanisms for conserving species and ecosystems*, Gland, IUCN, 1993.

De Klemm, 1997

Klemm, Cyrille de, 'The regulation and management of destructive processes: A New Type of Instrument for the Conservation of Biological Diversity' in: *Environmental Policy and Law* 27 (1997) 4, p. 350-354.

Koester, 1997

Koester, Veit, 'The Biodiversity Negotiation Process and Some Comments on the Outcome,' in *Environmental Policy and Law* 27 (1997) 3, p. 175-191 met erratum in *Environmental Policy and Law* 27 (1997) 5, p. 430.

Kraal, 2001

Kraal, Marco, 'Zwemmende fazanten' in: *Milieu en recht* 2001, p. 228-230.

LITERATUUR

Lélé en Norgaard, 1996

Lélé, Sharachchandra en Richard B. Norgaard, 'Sustainability and the Scientist's Burden', *Conservation Biology* 10 (1996) 2, p. 354-365.

Le Prestre, 2002

Le Prestre, Philippe G. (red.), *Governing global biodiversity: the evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Aldershot (etc.), Ashgate, 2002.

Lyster, 1985

Lyster, Simon, *International wildlife law : an analysis of international treaties concerned with the conservation of wildlife*, Cambridge, Grotius Publications, 1985.

Van der Maarel, 1997

Maarel, E. van der, *Biodiversity: From Babel to Biosphere Management*, Uppsala, Opulus Press, 1997.

Malanczuk, 1997

Malanczuk, Peter, *Akehurst's modern introduction to international law*, Londen (etc.), Routledge, 1997.

Marchant en Mossman, 2004

Marchant, Gary E. en Kenneth L. Mossman, *Arbitrary and capricious: The precautionary principle in the European Union courts*, Washington DC, AEI Press, 2004.

Markussen, 2005

Markussen, Michael, *Valuation and conservation of biodiversity: an interdisciplinary view on the Convention on Biological Diversity*, Berlijn (etc.), Springer, 2005.

Mathews, 1991

Mathews, Freya, *The Ecological Self*, Londen, Routledge, 1991.

McConnell, 1996

McConnell, Fiona, *The Biodiversity Convention: a Negotiating History*, Londen, Kluwer, 1996.

Musschenga, 1991

Musschenga, Bert, 'Liberale neutraliteit en de rechtvaardiging van milieubehoud' in: W. Zweers (red.), *Op zoek naar een ecologische cultuur. Milieufilosofie in de jaren negentig*, Baarn, Ambo, 1991, p. 161-169.

Nollkaemper, 1993

Nollkaemper, André, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, [Dordrecht, Martinus Nijhoff,] 1993.

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

Nollkaemper, 2001

Nollkaemper, A., 'De kracht van het onbepaalde: de rechter en het beginsel van duurzame ontwikkeling', in P.C. Gilhuis en A.H.J. van den Biesen, *Beginselen in het milieurecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2001, p. 13-21.

Norse, 1986

Norse E.A, e.a., *Conserving biological diversity in our national forests*, The Wilderness Society, 1986.

Norton, 1986

Norton, Bryan G. (red.), *The Preservation of Species. The Value of Biological Diversity*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1986.

Norton, 1988

Norton, Bryan G., 'Commodity, Amenity, and Morality. The Limits of Quantification in Valuing Biodiversity' in: E.O. Wilson (ed.), *BioDiversity*, Washington D.C., National Academy Press, 1988, p. 200-205.

Norton, 1991

Norton, Bryan G., *Toward Unity among Environmentalists*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1991.

O'Neill, 1992

O'Neill, John, 'The Varieties of Intrinsic Value' in: *The Monist*, (1992), p. 119-137.

OTA, 1988

Office of Technology Assessment Task Force, *Technologies To Maintain Biological Diversity*, Philadelphia, Science Information Resource Center, 1988.

Pallemaerts, 1993

Pallemaerts, Marc, 'International Environmental Law from Stockholm to Rio: Back to the Future?' in: Sands, Philippe (ed.), *Greening International Law*, Londen, Earthscan, 1993, p. 1-19.

Paradell-Trius, 2000

Paradell-Trius, Lluís, 'Principles of International Environmental Law: an Overview' in: *RECIEL* 9 (2000) 2, p. 93-99.

Passmore, 1974

Passmore, John, *Man's Responsibility for Nature. Ecological Problems and Western Traditions*, Londen, Duckworth, 1974.

Passmore, 1995

Passmore, John, 'The Preservationist Syndrome' in: *Journal of Political Philosophy* 3 (1995) 1, p. 1-22.

LITERATUUR

Pearce e.a., 1993

Pearce, David e.a., *Blueprint : Measuring Sustainable Development*, London, Earthscan, 1993.

Pezzey, 1992

Pezzey, J, *Sustainable Development Concepts: An Economic Analysis*, Washington D.C.: The World Bank, 1992

Pieterman, 2001

Pieterman, Roel, 'Weg met het voorzorgbeginsel? Een rechtssociologische cultuurkritiek', *Nederlands Juristenblad* 2001, 22, p. 1023-1029.

Porras, 1993

Porras, Ileana M., 'The Rio declaration: a new basis for international cooperation' in: Philippe Sands (ed.), *Greening international law*, Londen, Earthscan, 1993, p. 20-33.

Rajamani, 2000

Rajamani, Lavanya, 'The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime' in: *Review of European Community and International Environmental Law*, 9 (2000) 2, p. 120-131.

Rodda, 1993

Rodda, Gordon H., 'How to lie with Biodiversity', *Conservation Biology* 7 (1993) 4, p. 959-960.

Rolston, 1988

Rolston, Holmes (III), *Environmental Ethics. Duties to and Values in the Natural World*, Philadelphia, Temple University Press, 1988.

Rosendal, 2000

Rosendal, G. Kristin, *The Convention on Biological Diversity and Developing Countries*, Dordrecht (etc.), Kluwer, 2000.

De Sadeleer, 2002

de Sadeleer, Nicolas, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2002

Sand, 1992

Sand, Peter H., 'UNCED and the development of international environmental law' in: Handl, Gunther [e.a.] (red.), *Yearbook of International Environmental Law vol.*, Londen, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1992, p. 3-17.

Sands, 2003

Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge (etc.), Cambridge University Press, 2003.

EENHEID IN VERSCEIDENHEID?

Sax, 2000

Sax, Joseph L., 'Environmental Law at the Turn of the Century: A Reportorial Fragment of Contemporary History' in: *California Law Review* 2000 (88) 1, p. 1-26.

Scholten, 1934

Scholten, Paul, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht: Algemeen deel*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1934.

Schrijver, 1997

Schrijver, N.J., *Sovereignty over natural resources, balancing rights and duties*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

Schrijver, 2003

Schrijver, N.J., 'De verankering en betekenis van duurzame ontwikkeling in het internationale recht' in: *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, nr. 127 (2003), p. 5-92.

Schrijver, 2004

Schrijver, N.J., 'De handschoen opgepakt: beschouwingen over volkenrecht en duurzame ontwikkeling naar aanleiding van de discussie op de jaarvergadering' in: *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, nr. 128 (2004), p. 33-44.

Segger e.a., 2003

Segger, Marie-Claire Cordonier, Ashfaq Khalfan, Markus Gehring, Michelle Toering, 'Prospects for Principles of International Sustainable Development Law after the WSSD: Common but Differentiated Responsibilities, Precaution and Participation', in: *Review of European Community and International Environmental Law*, 12 (2003) 1, p. 54-68.

Shepherd, 2004

Shepherd, Gill, *The Ecosystem Approach: Five Steps to Implementation*, Gland/Cambridge, IUCN, 2004.

Sohn, 1973

Sohn, Louis B., 'The Stockholm Declaration on the Human Environment', in: *Harvard International Law Journal* 14 (1973), p. 423-515.

Stone, 1998a

'Stone, Christopher, 'Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects' in: Donald VanDeVeer en Christine Pierce (red.), *The Environmental Ethics and Policy Book*, Belmont CA, Wadsworth, 1998, p. 148-159

Stone, 1998b

Stone, Christopher, *Should trees have standing? And other essays on law, morals and the environment*, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1998.

LITERATUUR

Stone, 2004

Stone, Christopher D., 'Common but Differentiated Responsibilities in International Law', in: *The American journal of international law*, 98 (2004) 2, p. 276-301.

Sylvan, 1985

Sylvan, Richard, 'A Critique of Deep Ecology' in: *Radical Philosophy* (1985) 40, p. 2-12; (1985) 41, p. 10-22.

Taylor, 1998

Taylor, Paul W., 'The Ethics of Respect for Nature' in: Donald VanDeVeer en Christine Pierce, *The Environmental Ethics and Policy Book*, Belmont, CA, Wadsworth, 1998, p. 160-173.

Teclaff-Utton, 1974

Teclaff, L.A. en A.E. Utton (red.), *International Environmental Law*, Praeger, New York/Londen, 1974.

Trouwborst, 2006

Trouwborst, Arie, *Precautionary rights and duties of states*, Leiden (etc.), Nijhoff, 2006.

UNEP, 2002

United Nations Environment Programme, *Global Environmental Outlook*, Londen Earthscan, 2002.

UNESCO, 1971

UNESCO Programme on Man and the Biosphere, *International Co-ordinating Council of the Programme on Man and the Biosphere (MAB), First session: Final Report*, [s.l.], UNESCO, 1971.

UNESCO, 1973

UNESCO Programme on Man and the Biosphere, *Expert Panel on Project 8: Conservation of natural areas and of the genetic material they contain: Final Report*, [s.l.], UNESCO, 1973.

UNESCO, 1974

UNESCO Programme on Man and the Biosphere, *Task Force on: Criteria and Guidelines for the choice and establishment of biosphere reserves: Final Report*, [s.l.], UNESCO, 1974.

UNESCO, 1984

UNESCO Programme on Man and the Biosphere, 'Action Plan for Biosphere Reserves', *Nature and Resources* 1984 (XX) 4, p. 11-22.

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

UNESCO, 2000

Solving the puzzle: the ecosystem approach and Biosphere reserves, Parijs, UNESCO, 2000

Vane-Wright e.a., 1991

Vane-Wright, R.I., C.J. Humphries en P.H. Williams, 'What to protect? Systematics and the Agony of Choice', in *Biological Conservation* 55 (1991), p. 235-254.

Verschuuren, 2002

Verschuuren, Jonathan M., 'Implementation of the Convention on Biodiversity in Europe: 10 Years of Experience with the Habitats Directive', *Journal of International Wildlife Law and Policy* 5 (2002), p. 251-267.

Verschuuren, 2003

Verschuuren, Jonathan, *Principles of Environmental Law. The Ideal of Sustainable Development and the Role of Principles of International, European, and National Environmental Law*, Baden-Baden, Nomos, 2003.

Verschuuren en Oudenaarden, 2004

Verschuuren, Jonathan en Timon Oudenaarden, 'The Role of Ideals in Legal Development: Sustainable Development and the Conservation of Biological Diversity as Cases in Point' in: Wibren van der Burg en Sanne Taekema (red.), *The Importance of Ideals*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, 2004.

Vessey, 1998

Vessey, J., 'The principle of prevention in international law', in: *Austrian Review of International and European Law*, 3 (1998) 2, p. 181-207.

WCED, 1987

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1987.

Willers, 1994

Willers, Bill, 'Sustainable Development: A New World Deception' in *Conservation Biology* 8 (1994), p. 1146-1148.

Wilson, 1988

Wilson, E.O., 'Editor's Foreword' in: E.O. Wilson (ed.), *BioDiversity*, Washington D.C., National Academy Press, 1988, p. v-vii.

Wilson, 1992

Wilson, Edward O., *The Diversity of Life*, Cambridge, Mass., Belknap/Harvard University Press, 1992,

LITERATUUR

Wit, 2004

Wit, Marieke, *Annotated Bibliography: The Ecosystem Approach*, Hattem, FORM International, 2004.

Wolff en Köck, 2004

Wolff, Nina en Wolfgang Köck (red.), *10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Eine Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2004.

Wood, 1985

Wood, Harold W., 'The United Nations World Charter for Nature: The Developing Nations' Initiative to Establish Protections for the Environment', in *Ecology Law Quarterly* 12 (1985), p. 977-996.

WRI e.a., 1992

WRI-IUCN-UNEP, *Global Biodiversity Strategy. Guidelines for Action to Save, Study, and Use Earth's Biotic Wealth Sustainably and Equitably*, WRI-IUCN-UNEP in consultation with FAO and UNESCO, 1992.

WRR, 1994

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, Den Haag, SDU, 1994.

WRR, 2002

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*, Den Haag, SDU, 2002.

Van Wijmen, 2001

Wijmen, P.C.E. van, *Recht doen aan de natuur*. Inaugurele rede Katholieke Universiteit Brabant, Breda, 2001.

Zweers, 1995

Zweers, Wim, *Participeren aan de natuur. Ontwerp voor een ecologisering van het wereldbeeld*, Utrecht, Jan van Arkel, 1995.

Bijlage

Verdrag inzake Biologische Diversiteit

Preambule

De Verdragsluitende Partijen,

Zich bewust van de intrinsieke waarde van de biologische diversiteit en van de waarde van de biologische diversiteit en de bestanddelen daarvan in ecologisch, genetisch, sociaal, economisch, wetenschappelijk, educatief, cultureel, recreatief en esthetisch opzicht,

Zich tevens bewust van het belang van de biologische diversiteit voor de evolutie en het behoud van de systemen die de biosfeer in stand houden,

Bevestigende dat het behoud van de biologische diversiteit een gemeenschappelijke zorg voor de mensheid vormt,

Opnieuw bevestigende dat Staten soevereine rechten hebben met betrekking tot hun biologische rijkdommen,

Tevens opnieuw bevestigende dat Staten verantwoordelijk zijn voor het behoud van hun biologische diversiteit en voor het duurzame gebruik van hun biologische rijkdommen,

Bezorgd over het feit dat de biologische diversiteit aanmerkelijk achteruitgaat door bepaalde menselijke activiteiten,

Zich bewust van de in het algemeen tekortschietende informatie en kennis aangaande de biologische diversiteit en van de dringende behoefte aan de ontwikkeling van wetenschappelijke, technische en institutionele mogelijkheden waarmee het fundamentele inzicht kan worden verworven dat nodig is om passende maatregelen te kunnen plannen en uitvoeren,

Vaststellende dat het van het hoogste belang is de oorzaken van de aanmerkelijke achteruitgang of verlies van de biologische diversiteit te voorzien, te voorkomen en aan te pakken bij de bron,

Tevens vaststellende dat wanneer er een aanmerkelijke achteruitgang of verlies van de biologische diversiteit dreigt, het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet mag dienen als grond voor uitstel van maatregelen ter voorkoming of beperking van die dreiging,

Voorts vaststellende dat het voornaamste vereiste voor het behoud van de biologische diversiteit bestaat in het behoud in situ van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede in de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving,

Eveneens vaststellende dat maatregelen ex situ, bij voorkeur in het land van oorsprong, ook van groot belang zijn,

Erkennende dat veel autochtone en plaatselijke gemeenschappen van oudsher hoogst afhankelijk zijn van biologische rijkdommen, waarop hun tradities zijn gebaseerd, en dat het wenselijk is de voordelen van de toepassing van traditionele kennis, vernieuwingen en gebruiken betreffende het behoud van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan, eerlijk te delen,

Tevens erkennende de vitale rol die vrouwen spelen in het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, en bevestigende de noodzaak van de volledige deelneming van vrouwen op alle niveaus van de beleidsvorming en -uitvoering ter zake van het behoud van de biologische diversiteit,

Onderstrepende het belang en de noodzaak van het bevorderen van internationale, regionale en mondiale samenwerking tussen Staten en intergouvernementele organisaties en de niet-gouvernementele sector met het oog op het behoud van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan,

Erkennende dat het verschaffen van nieuwe en aanvullende financiële middelen en passende toegang tot relevante technologieën van aanzienlijke invloed zou kunnen zijn op de mate waarin de wereld in staat is het verlies van de biologische diversiteit tegen te gaan,

Voorts erkennende dat bijzondere maatregelen noodzakelijk zijn om te voorzien in de behoeften van ontwikkelingslanden, waaronder het verschaffen van nieuwe en aanvullende financiële middelen en passende toegang tot relevante technologieën,

Wijzende in dit verband op de bijzondere omstandigheden van de minst ontwikkelde landen en kleine eilandstaten,

Erkennende dat voor het behoud van de biologische diversiteit aanzienlijke investeringen zijn vereist, waarvan een breed scala van voordelen op milieu-, economisch en sociaal gebied mogen worden verwacht,

Erkennende dat economische en sociale ontwikkeling en de uitroeiing van armoede de eerste en allerhoogste prioriteiten zijn van ontwikkelingslanden,

Beseffende dat het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit van het hoogste belang is om te kunnen voorzien in de behoeften qua voeding en gezondheid en andere behoeften van de groeiende wereldbevolking, waarvoor de toegang tot en het delen van zowel genetische rijkdommen als technologieën essentieel is,

Vaststellende dat uiteindelijk het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit de vriendschappelijke betrekkingen tussen Staten zullen versterken en zullen bijdragen tot vrede voor de mensheid,

Geleid door de wens bestaande internationale regelingen voor het behoud van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan te verbeteren en aan te vullen, en

Vastbesloten de biologische diversiteit te behouden en duurzaam te gebruiken ten behoeve van huidige en toekomstige generaties,

Zijn het volgende overeengekomen:

Artikel 1. Doelstellingen

De doelstellingen van dit Verdrag, na te streven in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen daarvan, zijn het behoud van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiende uit het gebruik van genetische rijkdommen, met inbegrip van passende toegang tot genetische rijkdommen en passende overdracht van de desbetreffende technologieën, rekeninghoudend met alle rechten met betrekking tot die rijkdommen en technologieën, en door middel van passende financiering.

Artikel 2. Gebruikte termen

Voor de toepassing van dit Verdrag wordt verstaan onder:

“Biologische diversiteit”: de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.

“Biologische rijkdommen”: genetische rijkdommen, organismen of delen daarvan, populaties, of enig ander biotisch bestanddeel van ecosystemen met een feitelijke of potentiële waarde of nut voor de mensheid.

EENHEID IN VERSCEIDENHEID?

“Biotechnologie”: elke technologische toepassing waarbij biologische systemen, levende organismen, of afleidingen daarvan, worden gebruikt om produkten of processen tot stand te brengen of te veranderen voor specifieke doeleinden.

“Land van oorsprong van genetische rijkdommen”: het land dat die genetische rijkdommen bezit onderin situ-omstandigheden.

“Land dat genetische rijkdommen levert”: het land dat genetische rijkdommen levert, verkregen uit in situ-bronnen, met inbegrip van populaties van zowel wilde als gedomesticeerde soorten, dan wel verkregen uit ex situ-bronnen, ongeacht of deze hun oorsprong hebben in dat land.

“Gedomesticeerde of gecultiveerde soorten”: soorten waarvan het evolutie-proces door de mens is beïnvloed om in zijn behoeften te voorzien.

“Ecosysteem”: een dynamisch complex van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving, die in een onderlinge wisselwerking een functionele eenheid vormen.

“Behoud ex situ”: het behoud van bestanddelen van de biologische diversiteit buiten hun natuurlijke habitats.

“Genetisch materiaal”: alle materiaal van plantaardige, dierlijke, microbiële of andere oorsprong dat functionele eenheden van de erfelijkheid bevat.

“Genetische rijkdommen”: genetisch materiaal van feitelijke of potentiële waarde.

“Habitat”: de plaats of het soort gebied waar een organisme of populatie van nature voorkomt.

“In situ-omstandigheden”: de omstandigheden waaronder genetische rijkdommen voorkomen in ecosystemen en natuurlijke habitats en, in het geval van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten, in de omgeving waarin zij hun onderscheidende kenmerken hebben ontwikkeld.

“Behoud in situ”: het behoud van ecosystemen en natuurlijke habitats en de instandhouding en het herstel van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving en, in het geval van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten, in de omgeving waarin zij hun onderscheidende kenmerken hebben ontwikkeld.

“Beschermd gebied”: een geografisch bepaald gebied dat wordt aangewezen of gereguleerd en beheerd ter verwezenlijking van specifieke doeleinden aangaande behoud.

“Regionale organisatie voor economische integratie”: een door soevereine Staten in een bepaalde regio opgerichte organisatie, waaraan haar lidstaten bevoegdheden hebben overgedragen ten aanzien van de in dit Verdrag geregelde aangelegenheden en die, in overeenstemming met haar interne procedures, gemachtigd is dit Verdrag te bekrachtigen, te aanvaarden, goed te keuren, dan wel hiertoe toe te treden.

“Duurzaam gebruik”: het gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit op een wijze en in een tempo die niet leiden tot achteruitgang van de biologische diversiteit op de lange termijn, aldus in stand houdend het vermogen daarvan om te voorzien in de behoeften en te beantwoorden aan de verwachtingen van huidige en toekomstige generaties.

“Technologie”: alle technologie, met inbegrip van de biotechnologie.

Artikel 3. Beginsel

Staten hebben, in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties en de beginselen van internationaal recht, het soevereine recht hun eigen hulpbronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieubeleid, alsook de verantwoordelijkheid te verzekeren dat activiteiten die binnen hun rechtsmacht of onder hun toezicht vallen, geen schade aanrichten aan het milieu van andere Staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen.

Artikel 4. Werkingssfeer

Behoudens de rechten van andere Staten en tenzij in dit Verdrag uitdrukkelijk anders is bepaald, zijn de bepalingen van dit Verdrag van toepassing ten aanzien van elke Verdragsluitende Partij:

- a. op bestanddelen van de biologische diversiteit in gebieden gelegen binnen de grenzen van haar nationale rechtsmacht; en
- b. op processen en activiteiten, uitgevoerd onder haar rechtsmacht of toezicht, in gebieden gelegen binnen de grenzen van haar nationale rechtsmacht danwel in gebieden die niet onder haar nationale rechtsmacht vallen, ongeacht waar de gevolgen van die processen of activiteiten zich voordoen.

Artikel 5. Samenwerking

Elke Verdragsluitende Partij werkt, voor zover mogelijk en passend, samen met andere Verdragsluitende Partijen, hetzij rechtstreeks, hetzij, waar passend, via bevoegde internationale organisaties, ten aanzien van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen en met betrekking tot andere aangelegenheden van wederzijds belang, ten behoeve van het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.

Artikel 6. Algemene maatregelen tot behoud en duurzaam gebruik

Elke Verdragsluitende Partij dient in overeenstemming met haar eigen omstandigheden en mogelijkheden:

- a. nationale strategieën, plannen of programma's voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit te ontwikkelen, of de bestaande strategieën, plannen of programma's daartoe aan te passen, daarbij, onder andere, de op haar betrekking hebbende in dit Verdrag genoemde maatregelen in aanmerking nemend; en
- b. voor zover mogelijk en passend, het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit op te nemen in de desbetreffende op één of meerdere sectoren betrekking hebbende plannen, programma's en beleidslijnen.

Artikel 7. Inventarisatie en toezicht

Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend, in het bijzonder met het oog op de toepassing van de artikelen 8 en 10:

- a. de bestanddelen van de biologische diversiteit die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik ervan te inventariseren aan de hand van de in Bijlage I gegeven indicatieve lijst;
- b. de overeenkomstig letter a geïnventariseerde bestanddelen van de biologische diversiteit onder toezicht te houden, door middel van monsterneming en andere technieken, daarbij bijzondere aandacht schenkend aan die bestanddelen die dringend maatregelen tot behoud vereisen en die welke de meeste mogelijkheden bieden voor duurzaam gebruik;
- c. processen en categorieën activiteiten te inventariseren die aanmerkelijke nadelige gevolgen hebben of zouden kunnen hebben voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, en hun gevolgen onder toezicht te houden door middel van monsterneming en andere technieken; en
- d. de gegevens verkregen uit de inventarisatie en het toezicht ingevolge de letters a, b en c te bewaren en te structureren met behulp van een systeem.

Artikel 8. Behoud in situ

Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend:

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

- a. een stelsel in te stellen van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden;
- b. indien nodig richtlijnen op te stellen voor de keuze, de instelling en het beheer van beschermde gebieden of gebieden waarin bijzondere maatregelen moeten worden genomen om de biologische diversiteit te behouden;
- c. biologische rijkdommen die van belang zijn voor het behoud van de biologische diversiteit te reguleren of te beheren, zowel binnen als buiten beschermde gebieden, teneinde zorg te dragen voor het behoud en het duurzame gebruik daarvan;
- d. de bescherming van ecosystemen en natuurlijke habitats, alsmede de instandhouding van levensvatbare populaties van soorten in hun natuurlijke omgeving te bevorderen;
- e. een ecologisch verantwoorde en duurzame ontwikkeling te bevorderen in gebieden die grenzen aan beschermde gebieden, teneinde de bescherming van die gebieden te verbeteren;
- f. aangetaste ecosystemen te rehabiliteren en te herstellen en het herstel van bedreigde soorten te bevorderen, onder andere door middel van het ontwikkelen en uitvoeren van plannen en andere beheersstrategieën;
- g. middelen te verschaffen of te handhaven voor het reguleren, beheren of beheersen van de risico's verbonden aan het gebruik en het vrijkomen van veranderde levende organismen, voortgekomen uit de biotechnologie, die nadelige milieu-effecten zouden kunnen hebben die van invloed kunnen zijn op het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, daarbij tevens rekening houdend met de risico's voor de gezondheid van de mens;
- h. de binnenkomst van uitheemse soorten die bedreigend zijn voor ecosystemen, habitats of soorten te voorkomen, dan wel deze te beheersen of uit te roeien;
- i. ernaar te streven de voorwaarden te scheppen die nodig zijn voor de verenigbaarheid van het huidige gebruik met het behoud van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan;
- j. met inachtneming van haar nationale wetgeving de kennis, vernieuwingen en gebruiken van autochtone en plaatselijke gemeenschappen te eerbiedigen, te beschermen en in stand te houden, waarop hun tradities zijn gebaseerd die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, en de toepassing daarvan op grotere schaal te bevorderen, met de instemming en deelneming van de dragers van die kennis, vernieuwingen en gebruiken, en de eerlijke verdeling van de voordelen van de toepassing van die kennis, vernieuwingen en gebruiken te stimuleren;
- k. de wetgeving en/of andere regelgeving te ontwikkelen of te handhaven die nodig is voor de bescherming van bedreigde soorten en populaties;
- l. wanneer aanmerkelijke nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 7, de desbetreffende processen en categorieën activiteiten te reguleren of te beheersen; en
- m. samen te werken bij de verstrekking van financiële en andere steun voor het behoud in situ als bedoeld in de letters a tot en met l, met name aan ontwikkelingslanden.

Artikel . Behoud ex situ

Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend, en hoofdzakelijk ter aanvulling van de maatregelen voor behoud in situ:

- a. maatregelen aan te nemen voor het behoud ex situ van bestanddelen van de biologische diversiteit, bij voorkeur in het land van oorsprong van die bestanddelen;

- b. voorzieningen voor behoud ex situ en onderzoek met betrekking tot planten, dieren en micro-organismen te treffen en te handhaven, bij voorkeur in het land van oorsprong van de genetische rijkdommen;
- c. maatregelen aan te nemen voor het herstel en de rehabilitatie van bedreigde soorten en voor de terugkeer naar hun natuurlijke habitats onder geschikte omstandigheden;
- d. de vergaring van biologische rijkdommen uit natuurlijke habitats ten behoeve van behoud ex situ zodanig te reguleren en te beheersen, dat ecosystemen en populaties van soorten in situ niet worden bedreigd, behalve wanneer bijzondere tijdelijke maatregelen tot behoud ex situ zijn vereist ingevolge letter c; en
- e. samen te werken bij de verstrekking van financiële en andere steun voor het behoud ex situ als bedoeld in de letters a tot en met d en bij het treffen en handhaven van voorzieningen voor behoud ex situ in ontwikkelingslanden.

Artikel 10. Duurzaam gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit

Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend:

- a. in de nationale besluitvorming aandacht te schenken aan het behoud en het duurzame gebruik van biologische rijkdommen;
- b. maatregelen aan te nemen met betrekking tot het gebruik van biologische rijkdommen, teneinde nadelige gevolgen voor de biologische diversiteit te voorkomen of te beperken;
- c. het op de gewoonte stoelende gebruik van biologische rijkdommen in overeenstemming met traditionele culturele gebruiken die verenigbaar zijn met de vereisten van behoud of van duurzaam gebruik, te beschermen en te stimuleren;
- d. de plaatselijke bevolking te steunen bij het ontwerpen en uitvoeren van herstelmaatregelen in aangetaste gebieden waarin de biologische diversiteit is achteruitgegaan; en
- e. de samenwerking tussen haar overheidsinstellingen en de particuliere sector te bevorderen bij het ontwikkelen van methoden voor duurzaam gebruik van biologische rijkdommen.

Artikel 11. Stimuleringsmaatregelen

Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend, economisch en sociaal verantwoorde maatregelen te nemen die het behoud en het duurzame gebruik van bestanddelen van de biologische diversiteit stimuleren.

Artikel 12. Onderzoek en opleiding

De Verdragsluitende Partijen dienen, rekening houdend met de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden:

- a. programma's op te zetten en in stand te houden voor wetenschappelijke en technische opleiding en onderwijs op het gebied van maatregelen tot inventarisatie, behoud en duurzaam gebruik van de biologische diversiteit en bestanddelen daarvan, en steun te bieden voor die opleiding en dat onderwijs, toegesneden op de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden;
- b. onderzoek te bevorderen en te stimuleren dat bijdraagt tot het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden, onder andere in overeenstemming met de besluiten van de Conferentie van de Partijen naar aanleiding van aanbevelingen van het hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies; en
- c. met inachtneming van de bepalingen van de artikelen 16, 18 en 20, de gebruikmaking van de geboekte vooruitgang in het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de biologische diversiteit te bevorderen bij het ontwikkelen van methoden voor het behoud en het duurzaam gebruik van biologische rijkdommen, en daartoe samen te werken.

Artikel 13. Voorlichting en bewustmaking

De Verdragsluitende Partijen dienen:

- a. het besef van het belang van het behoud van de biologische diversiteit, en de daartoe benodigde maatregelen, alsook het propageren daarvan via de media en het opnemen van deze thema's in de onderwijsprogramma's, te bevorderen en te stimuleren; en
- b. samen te werken, indien passend, met andere Staten en internationale organisaties bij het ontwikkelen van voorlichtings- en bewustmakingsprogramma's met betrekking tot het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.

Artikel 14. Effectrapportage en beperking van de nadelige gevolgen

1. Elke Verdragsluitende Partij dient, voor zover mogelijk en passend:

- a. passende procedures in te voeren die een milieu-effectrapportage voorschrijven betreffende haar voorgenomen projecten die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit, teneinde deze gevolgen te vermijden of tot een minimum te beperken en die, indien passend, het mogelijk maken het publiek aan die procedures te laten deelnemen;
 - b. passende regelingen te treffen om te verzekeren dat naar behoren rekening wordt gehouden met de milieu-effecten van haar programma's en beleidslijnen die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit;
 - c. op basis van wederkerigheid kennisgeving, informatie-uitwisseling en overleg te bevorderen aangaande activiteiten onder haar rechtsmacht of toezicht die aanmerkelijke nadelige gevolgen zouden kunnen hebben voor de biologische diversiteit van andere Staten of van gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen, door het sluiten van bilaterale, regionale of multilaterale regelingen, waar passend, te stimuleren;
 - d. in geval van dreigend of ernstig gevaar of dreigende of ernstige schade, ontstaan onder haar rechtsmacht of toezicht, voor c.q. aan de biologische diversiteit in een gebied onder de rechtsmacht van andere Staten of in gebieden die onder geen enkele nationale rechtsmacht vallen, onmiddellijk de mogelijkgetroffen Staten van dat gevaar of die schade in kennis te stellen, alsmede actie te ondernemen om dat gevaar of die schade te voorkomen of tot een minimum te beperken; en
 - e. nationale regelingen te bevorderen voor het treffen van noodmaatregelen in geval van activiteiten of voorvallen, ongeacht of deze een natuurlijke of andere oorzaak hebben, die een ernstig of dreigend gevaar vormen voor de biologische diversiteit, en de internationale samenwerking in aansluiting op die nationale inspanningen te stimuleren, en, waar passend en voor zover overeengekomen door de betrokken Staten of regionale organisaties voor economische integratie, gezamenlijke rampenplannen op te stellen.
2. De Conferentie van de Partijen bestudeert, op basis van te verrichten studies, het vraagstuk van aansprakelijkheid en schadeloosstelling, met inbegrip van herstel en vergoeding, voor schade aan de biologische diversiteit, behalve indien die aansprakelijkheid een zuiver interne aangelegenheid is.

Artikel 15. Toegang tot genetische rijkdommen

1. Gelet op de soevereine rechten van Staten met betrekking tot hun natuurlijke rijkdommen, berust de bevoegdheid om de toegang tot genetische rijkdommen te bepalen bij de nationale regeringen en is deze onderworpen aan de nationale wetgeving.

2. Elke Verdragsluitende Partij streeft ernaar de voorwaarden te scheppen voor het vergemakkelijken van de toegang tot genetische rijkdommen voor in milieu-opzicht verantwoorde gebruiksdoeleinden van andere Verdragsluitende Partijen, en geen beperkingen op te leggen die indruisen tegen de doelstellingen van dit Verdrag.

3. Voor de toepassing van dit Verdrag wordt onder door een Verdragsluitende Partij geleverde genetische rijkdommen, als bedoeld in dit artikel en in de artikelen 16 en 19, slechts verstaan genetische rijkdommen die worden geleverd door Verdragsluitende Partijen die landen van oorsprong van die rijkdommen zijn of door de Partijen die de genetische rijkdommen hebben verkregen in overeenstemming met dit Verdrag.

4. Wanneer toegang wordt verleend, dient zulks te geschieden op onderling overeengekomen voorwaarden en met inachtneming van de bepalingen van dit artikel.

5. De toegang tot genetische rijkdommen is afhankelijk van de vooraf, op basis van aanmelding, gegeven instemming van de Partij die de rijkdommen levert, tenzij die Partij anders beslist.

6. Elke Verdragsluitende Partij streeft ernaar wetenschappelijk onderzoek te ontwikkelen en uit te voeren op basis van genetische rijkdommen die zijn geleverd door andere Verdragsluitende Partijen, zulks met volledige deelneming van die Verdragsluitende Partijen en, indien mogelijk, op hun grondgebied.

7. Elke Verdragsluitende Partij neemt maatregelen van wetgevende of bestuurlijke aard, dan wel beleidsmaatregelen, waar passend, in overeenstemming met de artikelen 16 en 19 en, waar noodzakelijk, via het krachtens de artikelen 20 en 21 ingestelde financiële mechanisme, teneinde te bewerkstelligen dat de resultaten van onderzoek en ontwikkeling en de voordelen van het commercieel of ander gebruik van de genetische rijkdommen op eerlijke en billijke wijze worden gedeeld met de Verdragsluitende Partij die de rijkdommen levert. Deze verdeling geschiedt op grond van onderling overeengekomen voorwaarden.

Artikel 16. Toegang tot en overdracht van technologie

1. Elke Verdragsluitende Partij, erkennende dat technologie mede biotechnologie omvat, en dat zowel de toegang tot als de overdracht van technologie onder de Verdragsluitende Partijen essentiele elementen zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag, verplicht zich ertoe, met inachtneming van de bepalingen van dit artikel, te verschaffen en/of te vergemakkelijken, ten gunste van andere Verdragsluitende Partijen, de toegang tot en de overdracht van technologieën die van belang zijn voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit of voor de gebruikmaking van genetische rijkdommen zonder aanzienlijke schade aan het milieu aan te richten.

2. De toegang tot en de overdracht van technologie als bedoeld in het eerste lid ten gunste van ontwikkelingslanden worden verschaft en/of vergemakkelijkt onder billijke en de gunstigste voorwaarden, met inbegrip van concessionele en preferentiële voorwaarden indien onderling overeengekomen, en, indien noodzakelijk, in overeenstemming met het krachtens de artikelen 20 en 21 ingestelde financiële mechanisme. Wanneer ten aanzien van de technologie octrooien en andere rechten met betrekking tot de intellectuele eigendom bestaan, worden bedoelde toegang en overdracht verschaft onder voorwaarden die een erkenning inhouden van de rechten met betrekking tot de intellectuele eigendom en verenigbaar zijn met een adequate en effectieve bescherming daarvan. De toepassing van dit lid dient in overeenstemming te zijn met het derde, vierde en vijfde lid.

3. Elke Verdragsluitende Partij neemt maatregelen van wetgevende of bestuurlijke aard, dan wel beleidsmaatregelen, waar passend, opdat ten gunste van Verdragsluitende Partijen, in het bijzonder die welke ontwikkelingslanden zijn, die genetische rijkdommen leveren, de toegang tot en de overdracht van technologie die van die rijkdommen gebruik maakt wordt verschaft, zulks onder onderling overeengekomen voorwaarden, met inbegrip van

technologie die is beschermd met octrooien en andere rechten met betrekking tot de intellectuele eigendom, indien noodzakelijk met behulp van debepalingen van de artikelen 20 en 21 en met inachtneming van het internationale recht en in overeenstemming met het vierde en vijfde lid.

4. Elke Verdragsluitende Partij neemt maatregelen van wetgevende en bestuurlijke aard, dan wel beleidsmaatregelen, waar passend, opdat de particuliere sector de toegang tot, de gezamenlijke ontwikkeling en de overdracht van de in het eerste lid bedoelde technologie vergemakkelijkt ten gunste van zowel overheidsinstellingen als de particuliere sector in ontwikkelingslanden, en houdt zich daarbij aan de in het eerste, tweede en derde lid genoemde verplichtingen.

5. De Verdragsluitende Partijen, erkennende dat octrooien en andere rechten met betrekking tot de intellectuele eigendom van invloed kunnen zijn op de toepassing van dit Verdrag, werken in dit opzicht samen, met inachtneming van de nationale wetgeving en het internationale recht, teneinde te waarborgen dat deze rechten bevorderlijk zijn voor en niet indruisen tegen de doelstellingen van het Verdrag.

Artikel 17. Uitwisseling van informatie

1. De Verdragsluitende Partijen vergemakkelijken de uitwisseling van informatie uit alle algemeen toegankelijke bronnen die betrekking heeft op het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, rekening houdend met de bijzondere behoeften van de ontwikkelingslanden.

2. Deze uitwisseling van informatie omvat de uitwisseling van resultaten van technisch, wetenschappelijk en sociaal-economisch onderzoek, alsmede informatie over opleidings- en onderzoeksprogramma's, specialistische kennis, traditionele kennis van autochtonen, als zodanig en in combinatie met de in artikel 16, eerste lid, bedoelde technologieën. Deze uitwisseling dient, indien mogelijk, ook de teruggave van informatie te omvatten.

Artikel 1 . Technische en wetenschappelijke samenwerking

1. De Verdragsluitende Partijen bevorderen de internationale technische en wetenschappelijke samenwerking op het gebied van het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, indien noodzakelijk, via de bevoegde internationale en nationale instellingen.

2. Elke Verdragsluitende Partij bevordert de technische en wetenschappelijke samenwerking met andere Verdragsluitende Partijen, in het bijzonder ontwikkelingslanden, bij de toepassing van dit Verdrag, onder andere door middel van het ontwikkelen en uitvoeren van nationaal beleid. Bij het bevorderen van deze samenwerking dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de ontwikkeling en verbetering van de nationale mogelijkheden, door middel van ontwikkeling van het arbeidspotentieel en de vorming van structuren.

3. De Conferentie van de Partijen bepaalt op haar eerste bijeenkomst hoe een uitwisselingsmechanisme kan worden opgezet ter bevordering en vergemakkelijking van de technische en wetenschappelijke samenwerking.

4. De Verdragsluitende Partijen stimuleren en ontwikkelen, in overeenstemming met de nationale wetgeving en het nationale beleid, methoden voor samenwerking met het oog op de ontwikkeling en gebruikmaking van technologieën, waaronder traditionele technologieën van autochtonen, ter nastreving van de doelstellingen van dit Verdrag. Daartoe bevorderen de Verdragsluitende Partijen tevens de samenwerking inzake de opleiding van personeel en de uitwisseling van deskundigen.

5. De Verdragsluitende Partijen bevorderen, indien zij zulks onderling overeenkomen, het opzetten van gezamenlijke onderzoeksprogramma's en gezamenlijke ondernemingen ter ontwikkeling van technologieën die verband houden met de doelstellingen van dit Verdrag.

Artikel 1 . Beheer van de biotechnologie en verdeling van de voordelen daarvan

1. Elke Verdragsluitende Partij neemt maatregelen van wetgevende en bestuurlijke aard, dan wel beleidsmaatregelen, waar passend, teneinde de effectieve deelneming aan biotechnologisch onderzoek te waarborgen van de Verdragsluitende Partijen, met name ontwikkelingslanden, die genetische rijkdommen voor dat onderzoek leveren, en indien mogelijk op het grondgebied van die Verdragsluitende Partijen.

2. Elke Verdragsluitende Partij neemt alle mogelijke maatregelen ter bevordering en stimulering van de prioritaire toegang, op een eerlijke en billijke basis, van Verdragsluitende Partijen, met name ontwikkelingslanden, tot de resultaten en voordelen van biotechnologieën die zijn gebaseerd op door die Verdragsluitende Partijen geleverde genetische rijkdommen. Deze toegang vindt plaats op onderling overeengekomen voorwaarden.

3. De Partijen bestuderen de noodzaak en de vorm van een protocol, dat passende procedures bevat, waaronder met name vooraf - met kennis van zaken - te geven instemming, op het gebied van de veilige overdracht, het veilige beheer en het veilige gebruik van veranderende levende organismen, voortgekomen uit de biotechnologie, die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.

4. Elke Verdragsluitende Partij verstrekt, hetzij rechtstreeks, hetzij door zulks te verlangen van elke onder haar rechtsmacht vallende natuurlijke persoon of rechtspersoon die de in het derde lid bedoelde organismen levert, alle beschikbare informatie over de gebruiks- en veiligheidsvoorschriften die zij verplicht stelt voor het omgaan met die organismen, alsmede alle beschikbare informatie over de mogelijke nadelige effecten van de desbetreffende organismen voor de Verdragsluitende Partij naar het grondgebied waarvan die organismen worden overgebracht.

Artikel 20. Financiële middelen

1. Elke Verdragsluitende Partij verplicht zich ertoe, voor zover dit in haar vermogen ligt, financiële steun en stimulansen te bieden met betrekking tot nationale activiteiten die zijn gericht op verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag, zulks in overeenstemming met haar nationale plannen, prioriteiten en programma's.

2. De Partijen die ontwikkelde landen zijn stellen nieuwe en aanvullende financiële middelen ter beschikking om Partijen die ontwikkelingslanden zijn in staat te stellen om de overeengekomen volledige bijkomende kosten te dekken die zij moeten maken voor de uitvoeringsmaatregelen ter nakoming van de verplichtingen van dit Verdrag en om baat te hebben bij de bepalingen hiervan, welke kosten zijn overeengekomen tussen een Partij die een ontwikkelingsland is en een in artikel 21 bedoelde institutionele structuur, zulks in overeenstemming met het beleid, de strategie, de prioriteiten van het programma en de toekenningscriteria en de indicatieve lijst van bijkomende kosten als opgesteld door de Conferentie van de Partijen. Andere Partijen, met inbegrip van landen die een overgang naar een markteconomie doormaken, kunnen vrijwillig de verplichtingen van de Partijen die ontwikkelde landen zijn op zich nemen. Voor de toepassing van dit artikel stelt de Conferentie van de Partijen op haar eerste bijeenkomst een lijst op van Partijen die ontwikkelde landen zijn en van andere Partijen die vrijwillig de verplichtingen van Partijen die ontwikkelde landen zijn op zich nemen. De Conferentie van de Partijen beoordeelt deze lijst periodiek en wijzigt deze indien nodig. Vrijwillige bijdragen uit andere landen en bronnen dienen ook te worden gestimuleerd. Bij de nakoming van deze verplichtingen

dient rekening te worden gehouden met het feit dat de geldstroom toereikend, voorspelbaar en tijdig dient te zijn, en met het belang van lastenverdeling onder de in de lijst opgenomen bijdragende Partijen.

3. Door de Partijen die ontwikkelde landen zijn en aan de Partijen die ontwikkelingslanden zijn kunnen ook met de toepassing van dit Verdrag verband houdende financiële middelen ter beschikking worden gesteld langs bilaterale, regionale en andere multilaterale kanalen.

4. De mate waarin Partijen die ontwikkelingslanden zijn hun verplichtingen ingevolge dit Verdrag daadwerkelijk zullen nakomen, hangt af van de daadwerkelijke nakoming door de Partijen die ontwikkelde landen zijn van hun verplichtingen ingevolge dit Verdrag wat betreft de financiële middelen en de overdracht van technologie, in het besef dat economische en sociale ontwikkeling en uitroeiing van armoede de eerste en allerhoogste prioriteiten zijn van de Partijen die ontwikkelingslanden zijn.

5. De Partijen houden ten volle rekening met de specifieke behoeften en bijzondere omstandigheden van de minst ontwikkelde landen bij hun maatregelen met betrekking tot de financiering en de overdracht van technologie.

6. De Verdragsluitende Partijen nemen ook de bijzondere omstandigheden in aanmerking die voortvloeien uit de verspreiding en de vindplaatsen van de biologische diversiteit in Partijen die ontwikkelingslanden zijn, met name kleine eilandstaten, en hun afhankelijkheid van deze diversiteit.

7. Tevens dient aandacht te worden geschonken aan de bijzondere situatie van ontwikkelingslanden, met name die welke vanuit het oogpunt van het milieu uiterst kwetsbaar zijn, zoals landen met aride en semi-aride gebieden, kust- en berggebieden.

Artikel 21. Financieel mechanisme

1. Er wordt een mechanisme ingesteld voor de verstrekking van financiële middelen in de vorm van giften of onder gunstige voorwaarden aan Partijen die ontwikkelingslanden zijn, voor de toepassing van dit Verdrag, waarvan de essentiële elementen zijn omschreven in dit artikel. Het mechanisme functioneert, voor de toepassing van het Verdrag, onder verantwoordelijkheid en aan de hand van richtlijnen van de Conferentie van de Partijen en is daaraan verantwoording verschuldigd. De werking van het mechanisme wordt toevertrouwd aan de institutionele structuur waartoe door de Conferentie van de Partijen op haar eerste bijeenkomst wordt besloten. Voor de toepassing van dit Verdrag bepaalt de Conferentie van de Partijen het beleid, de strategie, de prioriteiten van het programma en de criteria om in aanmerking te komen voor toegang tot en gebruik van die middelen. De bijdragen dienen zodanig te zijn, dat rekening wordt gehouden met het feit dat de geldstroom toereikend, voorspelbaar en tijdig moet zijn, als bepaald in artikel 20, in overeenstemming met het bedrag van de benodigde middelen, waarover de Conferentie van de Partijen periodiek beslist, en met het belang van lastenverdeling onder de bijdragende Partijen opgenomen in de lijst, genoemd in artikel 20, tweede lid. Door Partijen die ontwikkelde landen zijn en door andere landen en uit andere bronnen kunnen ook vrijwillige bijdragen worden verstrekt. Het mechanisme functioneert onder een democratisch en doorzichtig stelsel van beheer.

2. Overeenkomstig de doelstellingen van dit Verdrag stelt de Conferentie van de Partijen op haar eerste bijeenkomst het beleid, de strategie en de prioriteiten van het programma vast, alsook gedetailleerde criteria en richtlijnen om in aanmerking te komen voor toegang tot en gebruik van de financiële middelen, met inbegrip van regelmatig te houden toezicht op en evaluatie van dat gebruik. De Conferentie van de Partijen besluit over de te treffen regelingen ter uitvoering van het eerste lid, na overleg met de institutionele structuur waaraan de werking van het mechanisme wordt toevertrouwd.

3. De Conferentie van de Partijen toetst de doelmatigheid van het bij dit artikel ingestelde mechanisme, met inbegrip van de in het tweede lid bedoelde criteria en richtlijnen, zulks ten vroegste twee jaar na de inwerkingtreding van dit Verdrag en daarna regelmatig. Op basis van deze toetsing neemt zij, indien nodig, passende maatregelen om de doelmatigheid van het mechanisme te verbeteren.

4. De Verdragsluitende Partijen bestuderen de mogelijkheid om bestaande financiële instellingen te versterken, opdat deze financiële middelen verstrekken voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit.

Artikel 22. Verhouding tot andere internationale verdragen

1. De bepalingen van dit Verdrag laten de rechten en verplichtingen van de Verdragsluitende Partijen ingevolge enige bestaande internationale overeenkomst onverlet, behalve indien de uitoefening van die rechten of de nakoming van die verplichtingen ernstige schade zou veroorzaken aan, of een bedreiging zou vormen voor, de biologische diversiteit.

2. De Verdragsluitende Partijen passen dit Verdrag wat het mariene milieu betreft toe in overeenstemming met de rechten en verplichtingen van Staten krachtens het recht van de zee.

Artikel 23. Conferentie van de Partijen

1. Hierbij wordt een Conferentie van de Partijen ingesteld. De eerste vergadering van de Conferentie van de Partijen wordt belegd door de Uitvoerend Directeur van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van dit Verdrag. Daarna worden gewone vergaderingen van de Conferentie van de Partijen gehouden met een door de Conferentie op haar eerste vergadering te bepalen regelmaat.

2. Buitengewone vergaderingen van de Conferentie van de Partijen kunnen op ieder ander tijdstip worden gehouden indien de Conferentie zulks noodzakelijk acht, of op schriftelijk verzoek van een Partij, op voorwaarde dat dit verzoek door ten minste een derde van de Partijen wordt gesteund binnen zes maanden nadat het aan hen is medegedeeld door het Secretariaat.

3. De Conferentie van de Partijen bereikt door middel van consensus overeenstemming over en neemt aan een reglement van orde voor haarzelf en voor elk door haar in te stellen hulporgaan, alsmede over het financieel reglement betreffende de financiering van het Secretariaat. Op elke gewone vergadering neemt zij een begroting aan voor het financiële tijdvak tot de volgende gewone vergadering.

4. De Conferentie van de Partijen toetst de toepassing van dit Verdrag en daartoe:

a. stelt zij de vorm en de regelmaat vast voor de toezending van de ingevolge artikel 26 over te leggen informatie en bestudeert zij deze informatie alsmede de door enig hulporgaan ingediende rapporten;

b. bestudeert zij het wetenschappelijk, technisch en technologisch advies inzake de biologische diversiteit, gegeven in overeenstemming met artikel 25;

c. bestudeert en neemt zij aan, indien nodig, protocollen overeenkomstig artikel 28;

d. bestudeert en neemt zij aan, indien nodig, wijzigingen op dit Verdrag en de bijlagen daarbij in overeenstemming met de artikelen 29 en 30;

e. bestudeert zij wijzigingen op een protocol, alsmede bijlagen daarbij, en, indien daartoe wordt besloten, beveelt zij de partijen bij het desbetreffende protocol aan deze aan te nemen;

f. bestudeert en neemt zij aan, indien nodig, de aanvullende bijlagen bij dit Verdrag in overeenstemming met artikel 30;

g. stelt zij de hulporganen in, in het bijzonder voor het geven van wetenschappelijk en technisch advies, die noodzakelijk worden geacht voor de toepassing van dit Verdrag;

EENHEID IN VERSCEIDENHEID?

h. stelt zij zich via het Secretariaat in verbinding met de uitvoerende organen van verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden die door dit Verdrag worden geregeld, teneinde te komen tot passende vormen van samenwerking met hen; en

i. bestudeert en onderneemt zij alle andere stappen die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in het licht van de ervaring die is opgedaan bij de toepassing daarvan.

5. De Verenigde Naties, haar gespecialiseerde organisaties en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, alsmede elke Staat die geen Partij bij dit Verdrag is, kunnen als waarnemers worden vertegenwoordigd op de vergaderingen van de Conferentie van de Partijen. Elke andere instelling of organisatie, gouvernementeel of niet-gouvernementeel, die bevoegd is op gebieden verband houdende met het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit en die aan het Secretariaat haar wens te kennen heeft gegeven op een vergadering van de Conferentie van de Partijen te zijn vertegenwoordigd als waarnemer, kan als zodanig worden toegelaten, tenzij ten minste een derde van de Partijen hiertegen bezwaar maakt. De toelating en de deelneming van waarnemers wordt geregeld in het door de Conferentie van Partijen aangenomen reglement van orde.

Artikel 24. Secretariaat

1. Hierbij wordt een Secretariaat ingesteld. Dit heeft tot taak:

- a. de in artikel 23 bedoelde vergaderingen van de Conferentie van de Partijen te organiseren en de daarvoor vereiste diensten te verlenen;
- b. de krachtens een protocol aan het Secretariaat opgedragen taken te verrichten;
- c. rapporten over de uitvoering van zijn taken ingevolge dit Verdrag op te stellen en deze voor te leggen aan de Conferentie van de Partijen;
- d. zorg te dragen voor de coördinatie met andere bevoegde internationale organisaties en in het bijzonder de administratieve en contractuele regelingen aan te gaan die noodzakelijk zijn voor een doelmatige taakverrichting; en
- e. alle andere door de Conferentie van de Partijen vast te stellen taken te verrichten.

2. Op haar eerste gewone vergadering wijst de Conferentie van de Partijen het Secretariaat aan, te kiezen onder de bestaande bevoegde internationale organisaties die hun bereidheid te kennen hebben gegeven om de secretariaatswerkzaamheden uit hoofde van dit Verdrag te verrichten.

Artikel 25. Hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies

1. Hierbij wordt een hulporgaan voor wetenschappelijk, technisch en technologisch advies ingesteld, dat de Conferentie van de Partijen en, indien van toepassing, haar andere hulporganen, te gelegener tijd advies geeft met betrekking tot de toepassing van dit Verdrag. Dit orgaan staat open voor deelneming door alle Partijen en is multidisciplinair. Het dient regeringsvertegenwoordigers te omvatten die deskundig zijn op het desbetreffende vakgebied. Het dient regelmatig verslag uit te brengen aan de Conferentie van de Partijen over alle aspecten van zijn werk.

2. Onder verantwoordelijkheid van de Conferentie van de Partijen, aan de hand van haar richtlijnen en op haar verzoek dient dit orgaan:

- a. de wetenschappelijke en technische beoordelingen te geven betreffende de toestand van de biologische diversiteit;
- b. de wetenschappelijke en technische beoordelingen voor te bereiden betreffende de gevolgen van de soorten maatregelen, genomen in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag;

- c. de innoverende, efficiënte en geavanceerde technologieën en know-how met betrekking tot het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit te inventariseren en advies uit te brengen over de manieren en middelen om de ontwikkeling van die technologieën te bevorderen en/of deze over te dragen;
 - d. advies te geven omtrent wetenschappelijke programma's en internationale samenwerking op het gebied van onderzoek en ontwikkeling met betrekking tot het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit; en
 - e. te antwoorden op vragen van wetenschappelijke, technische, technologische en methodologische aard, gesteld door de Conferentie van de Partijen en haar hulporganen.
3. De taken, de bevoegdheden, de organisatievorm en het functioneren van dit orgaan kunnen door de Conferentie van de Partijen nader worden uitgewerkt.

Artikel 26. Rapporten

Elke Verdragsluitende Partij dient, met een door de Conferentie van de Partijen te bepalen regelmaat, bij de Conferentie van de Partijen rapporten in betreffende maatregelen die zij heeft genomen ter uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag en de doelmatigheid van die maatregelen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag.

Artikel 27. Regeling van geschillen

1. Ingeval tussen Verdragsluitende Partijen een geschil ontstaat betreffende de uitlegging of toepassing van dit Verdrag, trachten de betrokken partijen dit op te lossen door middel van onderhandelingen.
2. Indien de betrokken partijen geen overeenstemming kunnen bereiken door middel van onderhandelingen, kunnen zij gezamenlijk verzoeken om de goede diensten van of bemiddeling door een derde.
3. Bij de bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van dit Verdrag, dan wel bij de toetreding hiertoe, kan elke Staat of regionale organisatie voor economische integratie verklaren, door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de Depositaris, dat hij c.q. zij ten aanzien van een geschil dat niet is opgelost in overeenstemming met het eerste of het tweede lid één van beide of beide hierna te noemen middelen voor geschillenbeslechting als dwingend aanvaardt:
 - a. arbitrage in overeenstemming met de procedure als vastgelegd in Titel 1 van Bijlage II;
 - b. voorlegging van het geschil aan het Internationale Gerechtshof.
4. Indien de partijen bij het geschil niet dezelfde of geen enkele procedure hebben aanvaard in overeenstemming met het derde lid, wordt het geschil onderworpen aan conciliatie in overeenstemming met Titel 2 van Bijlage II, tenzij de partijen anders overeenkomen.
5. De bepalingen van dit artikel zijn van toepassing op elk protocol, tenzij in het desbetreffende protocol anders is bepaald.

Artikel 2 . Aanneming van protocollen

1. De Verdragsluitende Partijen werken samen bij de opstelling en aanneming van protocollen bij dit Verdrag.
2. Protocollen worden aangenomen op een vergadering van de Conferentie van de Partijen.
3. De tekst van een voorgesteld protocol wordt ten minste zes maanden vóór bedoelde vergadering door het Secretariaat medegedeeld aan de Verdragsluitende Partijen.

Artikel 2 . Wijzigingen op het Verdrag of de protocollen

EENHEID IN VERSCHIEDENHEID?

1. Wijzigingen op dit Verdrag kunnen worden voorgesteld door elke Verdragsluitende Partij. Wijzigingen op een protocol kunnen worden voorgesteld door elke Partij bij dat protocol.
2. Wijzigingen op dit Verdrag worden aangenomen op een vergadering van de Conferentie van de Partijen. Wijzigingen op een protocol worden aangenomen op een vergadering van de Partijen bij het desbetreffende protocol. De tekst van een voorgestelde wijziging op dit Verdrag of op een protocol wordt, tenzij in het desbetreffende protocol anders is bepaald, ten minste zes maanden vóór de vergadering waarop zij ter aanneming wordt voorgelegd, door het Secretariaat aan de Partijen bij de desbetreffende akte medegedeeld. Voorgestelde wijzigingen worden door het Secretariaat tevens ter kennisneming toegezonden aan de ondertekenaars van dit Verdrag.
3. De Partijen stellen alles in het werk om over elke voorgestelde wijziging op dit Verdrag of op een protocol overeenstemming te bereiken door middel van consensus. Indien alle pogingen om tot consensus te komen mislukken en er geen overeenstemming wordt bereikt, wordt de wijziging in laatste instantie aangenomen met een meerderheid van twee derde van de aanwezige Partijen bij de desbetreffende akte die hun stem uitbrengen, en wordt zij door de Depositaris aan de Partijen voorgelegd ter bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.
4. De bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van wijzigingen wordt schriftelijk medegedeeld aan de Depositaris. Overeenkomstig het derde lid aangenomen wijzigingen worden tussen Partijen die deze hebben aanvaard van kracht op de negentigste dag na de nederlegging van de akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring door ten minste twee derde van de Partijen bij dit Verdrag of van de Partijen bij het desbetreffende protocol, tenzij in het desbetreffende protocol anders is bepaald. Daarna worden de wijzigingen voor elke andere Partij van kracht op de negentigste dag nadat die Partij haar akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van die wijzigingen heeft nedergelegd.
5. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder “aanwezige Partijen die hun stem uitbrengen” verstaan Partijen die aanwezig zijn en voor- of tegenstemmen.

Artikel 30. Aanneming en wijziging van bijlagen

1. De bijlagen bij dit Verdrag of bij protocollen maken een integrerend deel uit van het Verdrag of die protocollen, naar gelang het geval, en een verwijzing naar het Verdrag of protocol vormt tegelijkertijd een verwijzing naar de bijlagen daarbij, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald. De bijlagen hebben slechts betrekking op aangelegenheden van procedurele, wetenschappelijke, technische en administratieve aard.
2. Tenzij in een protocol anders is bepaald ten aanzien van de bijlagen daarbij, is de volgende procedure van toepassing op het voorstellen, het aanvaarden en het in werking treden van aanvullende bijlagen bij dit Verdrag of bijlagen bij een protocol.
 - a. Bijlagen bij dit Verdrag of bij een protocol worden voorgesteld en aangenomen in overeenstemming met de in artikel 29 uiteengezette procedure;
 - b. Een Partij die niet in staat is een aanvullende bijlage bij dit Verdrag of een bijlage bij een protocol waarbij zij Partij is goed te keuren, stelt de Depositaris daarvan schriftelijk in kennis binnen een jaar na de datum van mededeling van de aanneming door de Depositaris. De Depositaris stelt alle Partijen onverwijld in kennis van elke ontvangen kennisgeving. Een Partij kan te allen tijde een eerdere verklaring van bezwaar herroepen, waarna de bijlagen voor die Partij in werking treden, behoudens het in letter c bepaalde.
 - c. Na het verstrijken van een jaar na de datum van mededeling van de aanneming door de Depositaris treedt de bijlage in werking voor alle Partijen bij dit Verdrag of bij het desbetreffende protocol die geen kennisgeving hebben gedaan als bedoeld in letter b.

3. Voor het voorstellen, het aannemen en het van kracht worden van wijzigingen op de bijlagen bij dit Verdrag of bij een protocol geldt dezelfde procedure als voor het voorstellen, het aannemen en het in werking treden van bijlagen bij het Verdrag of bij een protocol.

4. Indien een aanvullende bijlage of een wijziging op een bijlage verband houdt met een wijziging op het Verdrag of een protocol, treedt die aanvullende bijlage of die wijziging eerst in werking wanneer de wijziging op het Verdrag of het desbetreffende protocol van kracht wordt.

Artikel 31. Stemrecht

1. Behoudens het in het tweede lid bepaalde, heeft elke Partij bij dit Verdrag één stem.

2. Regionale organisaties voor economische integratie beschikken ter zake van binnen hun bevoegdheid vallende aangelegenheden over een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal stemmen van hun lidstaten die Partij zijn bij dit Verdrag of het desbetreffende protocol. Bedoelde organisaties oefenen hun stemrecht niet uit indien hun lidstaten hun stemrecht uitoefenen, en omgekeerd.

Artikel 32. Verhouding tussen dit Verdrag en de protocollen daarbij

1. Een Staat of regionale organisatie voor economische integratie kan geen Partij bij een protocol worden indien hij c.q. zij niet tevens Partij bij dit Verdrag is of wordt.

2. Besluiten ingevolge een protocol worden slechts genomen door de Partijen bij het desbetreffende protocol. Een Verdragsluitende Partij die een protocol niet heeft bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd kan als waarnemer deelnemen aan een vergadering van de Partijen bij dat protocol.

Artikel 33. Ondertekening

Dit Verdrag staat open voor ondertekening te Rio de Janeiro voor alle Staten en regionale organisaties voor economische integratie van 5 juni 1992 tot en met 14 juni 1992 en op de zetel van de Verenigde Naties te New York van 15 juni 1992 tot en met 4 juni 1993.

Artikel 34. Bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring

1. Dit Verdrag en elk protocol daarbij dienen te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd door Staten en regionale organisaties voor economische integratie. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring dienen te worden nedergelegd bij de Depositaris.

2. Een in het eerste lid bedoelde organisatie die Partij wordt bij dit Verdrag of een protocol zonder dat één van haar lidstaten Partij is, is gebonden aan alle verplichtingen ingevolge het Verdrag of het protocol, naar gelang het geval. Wanneer één of meer lidstaten van zo'n organisatie Partij zijn bij dit Verdrag of een protocol, komen de organisatie en haar lidstaten hun onderscheiden verantwoordelijkheden overeen met betrekking tot de nakoming van hun verplichtingen ingevolge het Verdrag of een protocol, naar gelang het geval. In dergelijke gevallen zijn de organisatie en de lidstaten niet gerechtigd de uit het Verdrag of een protocol voortvloeiende rechten gelijktijdig uit te oefenen.

3. In hun akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring geven de in het eerste lid bedoelde organisaties de omvang van hun bevoegdheid ter zake van door het Verdrag of het desbetreffende protocol geregelde aangelegenheden aan. Deze organisaties stellen ook de Depositaris in kennis van elke relevante wijziging betreffende de omvang van hun bevoegdheid.

Artikel 35. Toetreding

EENHEID IN VERSCEIDENHEID?

1. Dit Verdrag en alle protocollen staan open voor toetreding door Staten en regionale organisaties voor economische integratie vanaf de datum waarop het Verdrag of het desbetreffende protocol is gesloten voor ondertekening. De akten van toetreding worden nedergelegd bij de Depositaris.
2. In hun akten van toetreding geven de in het eerste lid bedoelde organisaties de omvang van hun bevoegdheid ter zake van de door het Verdrag of het desbetreffende protocol geregelde aangelegenheden aan. Deze organisaties stellen ook de Depositaris in kennis van elke relevante wijziging betreffende de omvang van hun bevoegdheid.
3. De bepalingen van artikel 34, tweede lid, zijn van toepassing op regionale organisaties voor economische integratie die toetreden tot dit Verdrag of een protocol.

Artikel 36. Inwerkingtreding

1. Dit Verdrag treedt in werking op de negentigste dag na de datum van nederlegging van de dertigste akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding.
2. Een protocol treedt in werking op de negentigste dag na de datum waarop het in het desbetreffende protocol genoemde aantal akten van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding is nedergelegd.
3. Voor elke Verdragsluitende Partij die dit Verdrag bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt, dan wel hiertoe toetreedt, na de nederlegging van de dertigste akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, treedt het in werking op de negentigste dag na de datum van nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding door die Verdragsluitende Partij.
4. Tenzij daarin anders is bepaald, treedt een protocol voor een Verdragsluitende Partij die dat protocol bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt, dan wel daartoe toetreedt na zijn inwerkingtreding overeenkomstig het tweede lid, in werking op de negentigste dag na de datum waarop die Verdragsluitende Partij haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding heeft nedergelegd, of op de datum waarop dit Verdrag voor die Verdragsluitende Partij in werking treedt, indien deze datum later valt.
5. Voor de toepassing van het eerste en het tweede lid wordt een door een regionale organisatie voor economische integratie nedergelegde akte niet meegeteld naast de door haar lidstaten nedergelegde akten.

Artikel 37. Voorbehouden

Ten aanzien van dit Verdrag kan geen enkel voorbehoud worden gemaakt.

Artikel 3 . Opzegging

1. Na het verstrijken van twee jaar na de datum waarop dit Verdrag voor een Verdragsluitende Partij in werking is getreden, kan die Verdragsluitende Partij te allen tijde het Verdrag opzeggen door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de Depositaris.
2. De opzegging wordt van kracht na het verstrijken van een jaar na de datum waarop de Depositaris de kennisgeving van opzegging heeft ontvangen, of op enige latere in bedoelde kennisgeving vermelde datum.
3. Een Verdragsluitende Partij die dit Verdrag opzegt, wordt geacht ook elk protocol waarbij zij partij is te hebben opgezegd.

Artikel 3 . Voorlopige financiële regelingen

Op voorwaarde dat deze volledig is geherstructureerd, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 21, is de Global Environment Facility van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, het Milieuprogramma van de Verenigde Naties en de Interna-

tionale Bank voor Herstel en Ontwikkeling tijdelijk de in artikel 21 bedoelde institutionele structuur, zulks voor het tijdvak tussen de inwerkingtreding van dit Verdrag en de eerste vergadering van de Conferentie van de Partijen of totdat de Conferentie van de Partijen besluit welke institutionele structuur zal worden aangewezen overeenkomstig artikel 21.

Artikel 40. Voorlopige regelingen voor het Secretariaat

Het door de Uitvoerend Directeur van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties ter beschikking te stellen Secretariaat is het in artikel 24, tweede lid, bedoelde tijdelijke Secretariaat, zulks voor het tijdvak tussen de inwerkingtreding van dit Verdrag en de eerste vergadering van de Conferentie van de Partijen.

Artikel 41. Depositaris

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties neemt de taken van Depositaris van dit Verdrag en de protocollen daarbij op zich.

Artikel 42. Authentieke teksten

Het oorspronkelijke exemplaar van dit Verdrag, waarvan de Arabische, de Chinese, de Engelse, de Franse, de Russische en de Spaanse tekst gelijkelijk authentiek zijn, wordt nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe naar behoren gemachtigd, dit Verdrag hebben ondertekend.

Gedaan te Rio de Janeiro op 5 juni negentienhonderd en tweeënnegentig.

Bijlage I

Inventarisatie en toezicht

1. Ecosystemen en habitats: die een grote diversiteit, grote aantallen inheemse of bedreigde soorten of ongerepte gebieden omvatten; die nodig zijn voor trekkende soorten; die van sociaal, economisch, cultureel of wetenschappelijk belang zijn; of die representatief of uniek zijn of verband houden met essentiële evolutieprocessen of andere biologische processen.
2. Soorten en gemeenschappen: die bedreigd zijn; wilde verwanten zijn van gedomesticeerde of gecultiveerde soorten; van geneeskundige, landbouwkundige of andere economische waarde zijn; van sociaal, wetenschappelijk of cultureel belang zijn; van belang zijn voor onderzoek naar het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, zoals indicatorsoorten; en
3. Beschreven genomen en genen van sociaal, wetenschappelijk of economisch belang.

Bijlage II

Titel 1

ARBITRAGE

Artikel 1

De eisende partij stelt het Secretariaat in kennis van het feit dat de partijen een geschil onderwerpen aan arbitrage overeenkomstig artikel 27. In de kennisgeving dienen te worden vermeld het onderwerp van de arbitrage en met name de artikelen van het Verdrag of het protocol waarvan de uitlegging of toepassing in het geding zijn. Indien de partijen geen overeenstemming kunnen bereiken over het onderwerp van het geding voordat de voorzitter van het scheidsgerecht wordt aangewezen, wordt dit bepaald door het scheidsgerecht. Het Secretariaat doet de aldus ontvangen informatie toekomen aan alle Verdragsluitende Partijen bij dit Verdrag of bij het desbetreffende protocol.

Artikel 2

1. Bij geschillen tussen twee partijen bestaat het scheidsgerecht uit drie leden. Elk der partijen bij het geschil benoemt een scheidsman, en de twee aldus benoemde scheidsmannen wijzen in onderlinge overeenstemming de derde scheidsman aan, die als voorzitter van het scheidsgerecht fungeert. Laatstgenoemde mag geen onderdaan zijn van één der partijen bij het geschil, noch zijn vaste woon- of verblijfplaats hebben op het grondgebied van één van die partijen, noch werkzaam zijn in dienst van één van hen, noch zich in enigerlei hoedanigheid met de zaak hebben beziggehouden.
2. Bij geschillen tussen meer dan twee partijen, wijzen partijen met hetzelfde belang gezamenlijk een scheidsman aan.
3. Een vacature wordt vervuld op de wijze als voorgeschreven voor de aanvankelijke benoeming.

Artikel 3

1. Indien binnen twee maanden na de benoeming van de tweede scheidsman geen voorzitter van het scheidsgerecht is aangewezen, wijst de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op verzoek van een partij de voorzitter aan binnen een nieuwe termijn van twee maanden.
2. Indien één van de partijen bij het geschil binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek geen scheidsman heeft benoemd, kan de andere partij hiervan kennisgeving doen aan de Secretaris-Generaal, die de aanwijzing verricht binnen een nieuwe termijn van twee maanden.

Artikel 4

Het scheidsgerecht neemt zijn beslissingen in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag, het desbetreffende protocol en het internationale recht.

Artikel 5

Tenzij de partijen bij het geding anders overeenkomen, stelt het scheidsgerecht zijn eigen procedureregels vast.

Artikel 6

Het scheidsgerecht kan op verzoek van één van de partijen essentiële voorlopige maatregelen ter bescherming aanbevelen.

Artikel 7

De partijen bij het geschil dienen de werkzaamheden van het scheidsgerecht te vergemakkelijken en dienen met name, met gebruikmaking van alle hun ter beschikking staande middelen:

- a. aan het scheidsgerecht alle ter zake dienende stukken, gegevens en voorzieningen ter beschikking te stellen; en
- b. het scheidsgerecht in staat te stellen, indien nodig, getuigen en deskundigen op te roepen en hun verklaring te doen optekenen.

Artikel

De partijen en de scheidsmannen zijn verplicht het vertrouwelijk karakter te handhaven van alle informatie die zij in vertrouwen hebben ontvangen in de loop van de procedure voor het scheidsgerecht.

Artikel

Tenzij het scheidsgerecht anders beslist gelet op de bijzondere omstandigheden van de zaak, worden de kosten van het scheidsgerecht in gelijke delen gedragen door de partijen bij het geding. Het scheidsgerecht houdt aantekening van alle kosten en doet een eindoverzicht toekomen aan de partijen.

Artikel 10

Een Verdragsluitende Partij die een belang van juridische aard bij het onderwerp van het geding heeft, dat door de beslissing kan worden geraakt, kan met instemming van het scheidsgerecht interveniëren in de procedure.

Artikel 11

Het scheidsgerecht kan kennis nemen van en uitspraak doen over eisen in reconventie die rechtstreeks verband houden met het onderwerp van het geding.

Artikel 12

Beslissingen van het scheidsgerecht, zowel aangaande de procedure als aangaande de zaak zelf, worden genomen met een meerderheid van stemmen van de leden.

Artikel 13

Indien één van de partijen bij het geschil niet voor het scheidsgerecht verschijnt, of verzuimt haar zaak te verdedigen, kan de andere partij het scheidsgerecht verzoeken de procedure voort te zetten en uitspraak te doen. Niet-verschijnen of verzuim de zaak te verdedigen vormt geen beletsel voor de voortgang van de procedure. Alvorens zijn einduitspraak te doen, dient het scheidsgerecht zich ervan te vergewissen dat de eis zowel ten aanzien van het feiten, als ten aanzien van het recht gegrond is.

Artikel 14

Het scheidsgerecht doet binnen vijf maanden, te rekenen vanaf de datum waarop het volledig is samengesteld einduitspraak, tenzij het scheidsgerecht het noodzakelijk acht deze termijn met maximaal vijf maanden te verlengen.

Artikel 15

De einduitspraak van het scheidsgerecht dient uitsluitend betrekking te hebben op het onderwerp van het geding en dient met redenen te zijn omkleed. De namen van de leden die aan de beraadslaging hebben deelgenomen en de datum van de einduitspraak dienen daarin

EENHEID IN VERSCEIDENHEID?

te zijn vermeld. Elk lid van het scheidsgerecht kan een afzonderlijk of afwijkend oordeel aan de einduitspraak hechten.

Artikel 16

De uitspraak is bindend voor de partijen bij het geding. De uitspraak is niet vatbaar voor beroep, tenzij de partijen bij het geschil van tevoren een beroepsprocedure zijn overeengekomen.

Artikel 17

Elk geschil dat tussen de partijen bij het geding mocht ontstaan met betrekking tot de uitlegging of de wijze van tenuitvoerlegging van de einduitspraak kan door één van beide partijen worden voorgelegd aan het scheidsgerecht dat de uitspraak heeft gedaan.

Titel 2

CONCILIATIE

Artikel 1

Op verzoek van één van de partijen bij het geding wordt een conciliatiecommissie gevormd. Tenzij de partijen anders overeenkomen, bestaat de commissie uit vijf leden: waarvan elke partij er twee benoemt en een voorzitter gezamenlijk door die leden wordt gekozen.

Artikel 2

Bij geschillen tussen meer dan twee partijen, benoemen de partijen die een gemeenschappelijk belang hebben hun leden van de commissie gezamenlijk. Wanneer twee of meer partijen verschillende belangen hebben of wanneer er onenigheid bestaat omtrent de vraag of zij hetzelfde belang hebben, benoemen zij hun leden afzonderlijk.

Artikel 3

Indien binnen twee maanden na de datum van het verzoek tot vorming van een conciliatiecommissie benoemingen door partijen niet zijn verricht, worden die benoemingen, indien de partij die het verzoek heeft ingediend zulks verzoekt, verricht door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties binnen een nieuwe termijn van twee maanden.

Artikel 4

Indien binnen twee maanden na de benoeming van het laatste lid van de conciliatiecommissie geen voorzitter is gekozen, wordt de voorzitter, indien een partij zulks verzoekt, benoemd door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties binnen een nieuwe termijn van twee maanden.

Artikel 5

De conciliatiecommissie neemt haar besluiten met een meerderheid van stemmen van haar leden. Zij stelt haar eigen procedureregels vast, tenzij de partijen bij het geschil anders overeenkomen. Zij doet een voorstel tot oplossing van het geschil, hetwelk de partijen te goeder trouw in overweging nemen.

Artikel 6

Een verschil van mening omtrent de vraag of de conciliatiecommissie bevoegd is, zal door de Commissie worden beslist.

